

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

PRIX
DE
RÉQUISITIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(2^e Mention)

SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Soutenue le Samedi 15 Mars 1919

à 1 heure 1/2

PAR

FÉLIX DESMIER

AVOCAT

DOCTEUR EN DROIT

Président : M. SOUCHON

Suffragants { MM. JÈZE,
BASDEVANT, } *Professeurs*

PARIS — VERSAILLES
JUPAS & MACHARD

IMPRIMEURS

1919



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550427_0034

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

PRIX
DE
RÉQUISITIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(2^e Mention)

SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Soutenue le Samedi 15 Mars 1919

à 1 heure 1/2

PAR

FÉLIX DESMIER

AVOCAT

DOCTEUR EN DROIT

Président : M. SOUCHON

Suffragants { MM. JÈZE,
BASDEVANT, } *Professeurs*

PARIS — VERSAILLES
JUPAS & MACHARD
IMPRIMEURS

1919



P R I X

DE

R É Q U I S I T I O N S

CHAPITRE PREMIER

Les réquisitions ont pris, au cours de la guerre de 1914, une ampleur inattendue. Au lieu de se limiter aux prestations indispensables qu'exigent, dans la zone des armées, l'alimentation, l'entretien, les nécessités militaires des armées en campagne au cours d'une guerre de mouvement, suivant le cadre tracé par l'art. 15 de la loi du 3 juillet 1877, on les a vues s'étendre aux régions les plus diverses, à l'arrière du front aussi bien qu'à l'intérieur du pays. Elles ont englobé, en même temps, les prestations les plus variées ; au besoin, des lois ou des décrets sont venus compléter, renouveler ou renforcer les dispositions devenues étroites à l'usage de la loi de 1877 sur les réquisitions militaires. Pour n'énumérer que quelques-unes de ces dispositions législatives ou réglementaires et parmi les plus importantes, citons la loi du 3 août 1917, laquelle a mis à la disposition de l'Etat par voie de réquisition les ressources

nécessaires soit à la Défense nationale, soit au ravitaillement de la population civile ; celle du 4 mai 1918 relative à la mise en culture des terres abandonnées qui permet au Préfet, sur la demande du Comité communal d'action agricole, de réquisitionner les terrains non cultivés et d'en concéder l'exploitation à des agriculteurs de son choix ; le décret du 30 novembre 1917, lequel a prescrit la réquisition générale des céréales ; le décret du 15 janvier 1918 organisant la réquisition des laines ; celui du 15 février 1918 autorisant la réquisition des navires de la flotte marchande. Il n'est donc pas excessif de dire que s'il existait, dès avant la guerre de 1914, un problème des réquisitions, c'est cette guerre qui en a révélé les multiples aspects et qui a notamment mis à l'ordre du jour, pour ainsi dire, la question de la détermination du prix des réquisitions.

L'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 aux termes duquel « toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur » a provoqué, dès 1915, de nombreuses controverses à propos des jugements qui statuaient en sens divers sur les prétentions respectives des prestataires ou de l'Etat ; ces discussions ont eu pour caractère commun de mettre en évidence, sous toutes ses faces, l'aspect juridique des réquisitions. Il est seulement regrettable que tant de dissertations ingénieuses et subtiles se soient accordées à laisser dans l'ombre une des caractéristiques les plus essentielles du sujet. Bien qu'elles intéressent à coup sûr la fortune publique et la fortune privée des Citoyens, le côté économique des réquisitions a été totalement perdu de vue et il suffit, pour le démontrer,

d'analyser les thèses opposées qu'ont développées les commentateurs des décisions auxquelles on vient de faire allusion.

Pour M. Olivier Martin (1), il est possible d'aboutir à une doctrine nette et équitable en définissant, à l'aide des *principes*, des *textes* et de l'*histoire*, le droit de réquisition et en tirant de cette conception les conséquences qu'elle impose au point de vue de l'indemnité à accorder au prestataire. La réquisition est assurément une intervention souveraine de l'Etat, un ordre péremptoire grâce auquel l'autorité militaire ou civile obtient, sans discussion, les services ou les fournitures qui lui sont nécessaires en temps de crise pour accomplir sa mission supérieure.

« Cette conception du droit de la réquisition résulte
« des travaux préparatoires de la loi de 1877 comme
« de tous les précédents historiques... Des travaux
« préparatoires, car le Baron Reille, Rapporteur du
« projet devant la Chambre des Députés déclare que le
« droit de l'Armée de faire appel à l'habitant, c'est le
« droit de la Nécessité. Comme il n'y a pas de loi qui
« puisse empêcher en fait l'exercice de la réquisition,
« le législateur le régularise..., pour plus d'équité, il
« l'impose à la Nation entière..., il assure, en satisfai-
« sant la justice, l'exploitation rationnelle en vue de la
« guerre de toutes les ressources nationales... D'ailleurs,
« l'Histoire elle-même confirme la nécessité de ces
« principes. A Rome et jusque sous les Carolingiens,
« les réquisitions n'ont été en définitive qu'une variété
« d'impôt en nature plus ou moins justement réparti.

(1) Olivier Martin sur C. app. Rennes, 16 janvier 1916 : S. 16, 2, 49.

« Sous l'Ancien Régime, les réquisitions fonctionnent,
« le logement et le cantonnement de guerre notamment,
« sans aucune indemnité. La Révolution, malgré la
« déclaration des droits de l'homme, consacra la Réqui-
« sition (notamment dans le célèbre décret du 23-24 août
« 1793) comme une mesure de salut public, une préro-
« gative pure de la souveraineté s'appliquant aux
« personnes et aux choses et devant laquelle s'effacent
« tous les droits individuels parce que le salut du pays
« est la suprême loi. Il faut donc conclure que le droit
« de réquisition n'est pas une simple modalité d'acqui-
« sition, mais une opération de la puissance publique
« comme le droit de lever des armées, comme le droit
« de percevoir l'impôt. Cet acte de souveraineté impose
« aux Citoyens une charge analogue dans son essence
« au service militaire et à l'impôt, mais qu'il faut inter-
« prêter virilement comme une mesure d'exception
« impliquant des sacrifices individuels que doit seule
« définir et limiter une conception élevée de la solida-
« rité nationale.

« Aux principes et à l'histoire, le texte vient se
« joindre pour confirmer par le mot «indemnité» qu'il
« contient l'idée de réparation d'un préjudice, d'un
« simple dédommagement à accorder au prestataire
« requis. Enfin, le système du prix commercial basé
« sur le cours ne saurait concorder avec les intentions
« du législateur. L'Etat doit obtenir ce dont il a besoin.
« Lui imposer un prix déterminé en dehors de lui,
« c'est le livrer à des exigences dont la réquisition a
« pratiquement pour but de l'affranchir. Il faut qu'il
« puisse passer outre à des exigences de prix injusti-
« fiées. La hausse constante des cours ne saurait lui

« être opposée. Elle est due d'ailleurs à des causes artificielles et le libre jeu de la loi de l'offre et de la demande n'existe plus. »

On est donc conduit, en appuyant sur l'idée d'une charge qu'il faut patriotiquement supporter, à se rallier parfois avec des nuances au système du prix de revient.

Avec infiniment de verve et d'esprit, M. Berthélémy (1) défend la thèse opposée, celle du cours commercial. Il établit entre la réquisition et l'expropriation une assimilation presque complète. L'une comme l'autre sont des actes d'autorité justifiés par l'utilité publique. La loi commande que les intérêts privés s'effacent ici devant l'intérêt général sous réserve d'un dédommagement absolu. Spécialement la loi de 1877 ne saurait autoriser à imposer aux prestataires des sacrifices dont leurs concitoyens ne souffrent pas, car l'ensemble de ses dispositions, dominées par le double sentiment de l'égalité des charges entre les contribuables et du respect de la propriété atteinte par les réquisitions, tendent vers une double fin : 1^o de contraindre les détenteurs de marchandises à les livrer dans l'intérêt de la Défense nationale; 2^o de n'imposer à l'Etat en retour de cette contrainte aucune majoration artificielle, le prestataire n'ayant droit qu'à la représentation de la valeur au jour même où la Réquisition est exercée. D'où il suit que les cours commerciaux ne peuvent être pris pour signe de la valeur et pour base de l'indemnité que lorsqu'il s'agit de denrées de commerce courant et lorsqu'ils ne sont faussés par aucune manœuvre anormale. Miroirs exacts de la valeur dans le cas où

(1) Léon Berthélémy — Revue politique et parlementaire, 10 mai 1917, pages 191 et suivantes.

s'exerce librement le jeu de l'offre et de la demande (ce qui se rencontre aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix), les mercuriales fournissent aux Commissions d'évaluation ainsi qu'aux Tribunaux, en cas de conflit, des renseignements qui ne peuvent être reniés que si l'on établit leur caractère artificiel ou frauduleux.

Suivant l'éminent doyen de la Faculté de Paris, M. Larnaude (1), ce n'est ni la thèse du Cours commercial ni celle du prix de revient qui doivent s'appliquer. Cette dernière est tout à fait fausse. Il est impossible à un agriculteur de faire son prix de revient. Quant aux cours, ils ne sauraient être pris en considération pour cette double raison que l'Etat n'est pas un acheteur et que les mercuriales sont généralement faussées en temps de guerre par la spéculation ou par mille manœuvres diverses dont l'accaparement est une des formes. Après examen des précédents dans les législations française et étrangères, notamment en Allemagne et en Italie, M. Larnaude conclut que, sauf les trois cas visés dans l'article 2, le droit de réquisition constitue un « jus singulare » s'analysant dans une évaluation qui, conduite par les Commissions spéciales nommées par le Ministre de la Guerre dans chaque département, doit servir de base principale d'appréciation pour la fixation de l'indemnité par les Tribunaux.

Les considérations qui précèdent sont strictement et exclusivement juridiques : et pourtant, à n'envisager d'abord que la question de l'indemnité due aux prestataires, on ne saurait contester que cette question ne soit aussi du ressort de l'Économie politique.

(1) Ferdinand Larnaude cf. Loi 15 février 1917. De l'indemnité dans les réquisitions militaires.

Celle-ci est la science de l'utile qui, en économie politique s'envisage « au point de vue spécial du bien-être des individus et de la prospérité des Nations » (1). Une institution comme la Réquisition, qui ressemble si fort à la vente qu'on est tenté parfois de les confondre et qui, d'autre part, provoque d'importants paiements de la part de l'État, et surtout qui engendre de multiples répercussions sur la Production, paraît évidemment se relier, d'un rapport étroit, à l'Économie privée ainsi qu'à l'Économie de la Cité. Comment donc se fait-il que le point de vue économique soit totalement absent dans les thèses analysées ci-dessus ?

Cela est d'autant plus étonnant qu'en temps normal, mais plus encore en temps de guerre, l'intérêt bien entendu de la collectivité a pour condition première la bonne entente des intérêts privés et la satisfaction légitime de ceux-ci. Il y a en un mot une économie privée et une économie publique étroitement unies. Leur désaccord ou la violation de la loi d'équité entraîne des mécontentements, des discordes, l'arrêt dans la production.

Puisque ce côté de la question a été, par inadvertance ou délibérément, laissé dans l'ombre, raison de plus pour le justifier, autant que possible par des exemples que l'expérience met journellement sous nos yeux.

Nous avons vu, nous voyons chaque jour des agriculteurs auxquels, à cause des besoins du ravitaillement, l'Intendance vient demander leurs produits, par exemple les bovins de leur étable. Elle offre à ces agriculteurs des prix variant suivant les régions et suivant les qualités entre 90 et 150 francs le quintal ; mais ce

(1) Cauwès, Précis d'Economie politique. Introduction page 2

chiffre est notablement inférieur aux cours qui flottent entre 130 et 220 francs en moyenne, et parfois beaucoup plus (1). L'opération multipliée par l'État des milliers de fois est désavantageuse pour le prestataire mais, en revanche, elle paraît comporter un certain bénéfice pour la collectivité ; qu'on approfondisse d'avantage : on constate alors que le bénéfice escompté par l'Administration se résout en définitive par un résultat négatif si elle n'aboutit pas à une grosse perte.

En effet, l'agriculteur fait tous ses efforts pour se soustraire à une extrémité aussi désastreuse. Sollicité par des courtiers, des marchands qui parcourent les campagnes et qui, stimulés par l'appât du gain, déploient une activité supérieure à l'action consciencieuse mais lente et paperassière de l'Intendance, notre paysan s'empresse de vendre à ceux-ci à un prix rémunérateur. Lorsque le Président de la Commission de Ravitaillement organise les réceptions de bétail, ou qu'un officier délégué visite les étables de la région, il se trouve bien souvent en face du rebut. Le meilleur choix a été enlevé au grand dommage de l'alimentation de l'Armée.

A supposer toutefois que le prestataire n'ait pu éviter le plein effet de la réquisition, il reste le côté moral qui est d'importance. Le mécontentement justifié du prestataire n'est jamais chose indifférente surtout dans une démocratie qui s'inspire à bon droit d'un idéal de justice. Or, il est impossible de défendre, en rigoureuse équité, les résultats d'un système qui met l'infortuné prestataire, choisi entre tous pour supporter le fardeau de la réquisition, en état d'infériorité par rapport

(1) Notre observation se place en octobre 1918.

à ses concitoyens, à ses voisins peut-être. Qu'on ne vienne pas objecter que la répartition effectuée par le Maire assisté de la Commission municipale garantit l'égalité des contribuables devant la Réquisition. Maintes fois, et notamment dans la situation que nous venons de décrire, l'égalité est illusoire. La Réquisition prend où elle trouve. Par la force des choses, certains agriculteurs seront frappés seuls.

Le coup leur semblera d'autant plus rude, la perte étant plus lourde, si, comme il arrive bien des fois, l'animal requis était vendu à l'avance, au boucher ou au marchand avec lequel le producteur est en habituelles relations d'affaires : ce qui est très fréquent dans nos campagnes. Et que pourra faire ici, à défaut de preuve écrite et certaine de la transaction, malgré l'esprit de conciliation et de bienveillance dont il s'inspire, le service de l'Intendance, sinon inviter le prestataire à s'adresser par voie de pétition au Ministère du Ravitaillement qui répondra ce que l'on devine, après avoir pris longuement le temps de la réflexion ?

La pratique montre en outre les mille collusions auxquelles le prestataire a recours pour déjouer l'effet désastreux de la réquisition. C'est l'entente frauduleuse avec des bouchers ou des spéculateurs qui s'empressent d'acheter l'animal avant qu'il ait été marqué dans l'étable ou sur le pâturage, ou même après, malgré les risques de l'opération qui peut conduire vendeur et acheteur en police correctionnelle pour refus de réquisition. Ce sont les divers procédés qu'on emploie de concert avec le personnel de la ferme pour faire croire que la bête est trop jeune, ou

qu'elle est pleine et qu'elle doit en conséquence être exceptée de l'abatage. Ou bien encore le paysan peu scrupuleux fera boire copieusement l'animal qu'il conduit à l'abattoir afin de retrouver sur le poids fictif le bénéfice qu'il perd par l'application du tarif ministériel...

Il faut reconnaître et proclamer bien haut que de telles manœuvres sont graves et répréhensibles. Mais si les parquets hésitent à les poursuivre et si les Tribunaux ne les sanctionnent en général que d'une faible amende, c'est qu'ils trouvent bien des circonstances atténuantes aux délinquants. Pour la même raison, on a vu des municipalités prêter la main à leurs administrés et les aider en maintes circonstances à se dérober à la réquisition.

Nous avons cherché à dessein notre exemple chez le cultivateur, parce que c'est sur lui que pèse le plus lourdement et de toutes manières le fardeau de la Guerre... Mais, au point de vue spécial de la réquisition, la situation demeure identique pour le négociant et pour l'industriel. Le mécanicien que l'on dépossède d'un matériel d'usine en lui payant le prix d'avant-guerre parce qu'il l'a acquis à cette époque, le négociant, cité par M. Berthélémy, chez lequel on a réquisitionné un stock de sucres à 35.000 francs au-dessous de la valeur d'inventaire sont aussi bien fondés à se plaindre.

Chez les uns comme chez les autres, l'effet oppressif, injuste et parfois démoralisateur de la Réquisition pratiquée au-dessous du cours est indéniable !

Jusqu'ici, nous n'avons accusé que les dommages causés aux prestataires considérés individuellement. Mais,

ainsi qu'il est naturel, la loi de solidarité détermine une répercussion de ces troubles particuliers sur l'économie générale. Cela est d'autant plus exact que la réquisition faite au-dessous du cours affecte le caractère d'un impôt très lourd qui pèse sur certains contribuables, et justement sur les plus rapprochés de la ligne de feu, tandis que les autres sont exonérés ou ne subissent le jeu de la réquisition que par voie de répartition et d'une manière infime...

En outre, cette répercussion a été d'autant plus sensible que, au cours de 4 ans 1/2 de guerre, les réquisitions étaient devenues un régime permanent s'étendant notamment à presque tous les produits de la ferme. Constamment déçus par les prix dérisoires que, sous l'influence du parti socialiste, les Gouvernements des trois premières années de la guerre pratiquèrent inopportunément, ne trouvant aucun gain dans les réquisitions répétées qui leur enlevaient leurs produits, obligés par contre de se remplacer sur un marché toujours plus étroit, et par conséquent à des cours fort élevés, effrayés par les taxes appliquées aux produits les plus divers, les agriculteurs en sont venus à réduire leur production. Le déficit du blé est encore présent à toutes les mémoires avec la menace de disette qui a pesé sur la France pendant des années. On avait oublié l'existence de la loi de l'Intérêt personnel, mais les lois économiques nous dominent et savent nous imposer leur rigueur. Il a fallu stimuler la production par l'appât de prix rémunérateurs pour obtenir en 1918 (avec le concours d'une heureuse situation climatérique) un relèvement dans le rendement en froment.

En résumé, les considérations qui précèdent sont de

nature à établir, croyons-nous, qu'il n'est pas permis d'élaborer des conceptions juridiques sans se préoccuper des répercussions économiques. Leur conclusion pratique est qu'il faut au plus vite abandonner la politique suivie jusqu'à ces derniers mois vis-à-vis des producteurs et qui, en comprimant leur profit, ne tendait à rien moins qu'à réduire la production. On a commencé déjà à le faire et d'heureux résultats n'ont pas tardé à se manifester. Mais en outre, une étude théorique approfondie étant la condition de bonnes applications pratiques, puisque d'ailleurs, on est en plein dans le domaine de l'Économie politique, il convient de s'en remettre à l'étude des lois et des précédents économiques pour déterminer la manière dont sera indemnisé le prestataire et de ne plus perdre de vue que l'équité violée à son détriment, le sacrifice de son intérêt personnel, ont provoqué de violentes répercussions très préjudiciables à la Société.

CHAPITRE II

QUEL PRIX FAUT-IL DONC PAYER AU PRESTATAIRE ?

— 1 —

L'économie politique fournit une solution au double problème qui se pose en matière de réquisition aux termes de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 à propos de ce qu'il faut entendre par la « valeur » des prestations requises et par « l'indemnité » qui doit en être la représentation.

Pour l'Économiste, la valeur est pratiquement inséparable de l'échange; même elle ne se conçoit guère en dehors de lui. C'est toujours l'échange (sauf le cas théorique d'un Robinson) qui détermine la comparaison entre deux ou plusieurs richesses. « C'est l'échange qui fait sortir la valeur du for intérieur où elle sommeillait inconsciente et la force à se préciser dans la cote qu'il inscrit au regard de chaque marchandise (1).

La valeur doit donc s'entendre de la valeur en échange, du moins dans une Société fondée comme la nôtre sur la liberté du travail et sur la propriété individuelle et qui conserve ce caractère malgré les brèches partielles et sans doute provisoires qu'une guerre sans précédent a conduit à apporter à l'édifice, telles que « consortiums, sociétés civiles, taxes, réquisitions générales, etc... »

« Sous le régime du travail, écrit M. Cauwès (2), cha-

(1) Gide. Cours d'Economie politique, page 50

(2) Cauwès. Op. cit., page 160.

que producteur d'utilité ou de richesses a droit à une rémunération. Celui qui a fait un travail, s'il en cède le produit, a droit à un équivalent. La puissance qu'ont les richesses d'être prises pour équivalents d'autres choses dans les contrats intéressés se nomme « valeur en échange ».

On voit, dès lors, que le mot « valeur » employé dans l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 doit à priori s'entendre de la valeur en échange, c'est-à-dire de la quantité de monnaie normalement nécessaire pour se procurer la marchandise réquisitionnée au lieu et à l'époque de la Réquisition ; et si le prestataire est commerçant, de la somme qu'il pouvait normalement recevoir en échange en la vendant dans des conditions et par quantités analogues à celles de la réquisition.

Il faut conclure que l'indemnité de la prestation requise doit être de la valeur dont le prestataire est dépouillé, c'est-à-dire déterminée comme il vient d'être dit.

Ce qui revient à dire que pour éviter une perte au prestataire il est indispensable de lui tenir compte du prix qu'il aurait pu vendre sa chose ou du prix qu'il devrait déboursier pour l'acquérir au jour de la réquisition.

Tel est le prix qui est à lui payer. Ce prix comporte deux éléments ; d'abord, le coût de production, puis un chiffre X représentant l'intérêt de l'opération pour le prestataire et la raison de son apport sur le marché, un « bénéfice » en un mot. C'est la perspective de ce bénéfice qui l'incite à la production : à défaut de ce stimulant il s'arrêterait de produire.

Les bourses, les marchés, les halles enregistrant la

cotation des cours et dégageant les fluctuations de la valeur, il semble qu'une simple référence aux mercuriales permettrait de trancher au mieux toutes les difficultés existant entre l'État et les prestataires du chef des prestations requises.

Malheureusement, il s'en faut qu'on puisse affirmer que cette solution est péremptoirement la bonne pour toutes les hypothèses. Sous un régime de parfaite liberté où la concurrence ne subit aucune entrave, on conçoit aisément que les mercuriales arrivent à fixer d'une manière très sûre la valeur exacte dont la représentation est due au prestataire. Mais, en temps de crise, renseignent-elles d'une manière aussi véridique ? « Du fait
« qu'elles sont principalement instituées pour la période
« de guerre et pour des fins économiques; elles sont du
« même coup condamnées à jouer à une époque anor-
« male et par suite dans un milieu économique faussé.
« Dans une période de guerre, des tentatives de spé-
« culation et d'accaparement se font jour presque immé-
« diatement. Aussi bien producteurs qu'intermédiaires,
« prévoyant l'exercice du droit de réquisition, contri-
« buent par leurs exigences à amener la hausse des pro-
« duits réquisitionnés. Par suite de leurs agissements,
« les stocks de marchandises et d'effets mobiliers même
« antérieurs à la mobilisation sont plus ou moins dégui-
« sés et de ce fait se manifeste sur le marché une raré-
« faction factice.

« La réquisition a pour premier résultat de fausser par
« avance le milieu économique dans lequel elle est appe-
« lée à jouer. Elle se condamnerait elle-même si elle
« n'était pas appliquée dans l'esprit de la loi du 3 juil-
« let 1877, véritable loi d'ordre public et destinée non

« seulement à ménager les deniers publics mais aussi à
« régulariser le marché en combattant et en révélant
« toutes les causes factices de perturbations économiques » (1).

Ainsi s'expriment MM. Lafon et Bonnecase ; ainsi avant et après eux s'expriment de nombreux Arrêts et Jugements (2). Leurs formules ne varient guère. Toutes visent les perturbations nées de l'État de guerre. La plus nette, sinon la meilleure, est celle de la Cour de Cassation dans l'arrêt du 6 mars 1917 qui énonce toutes les circonstances imputables à l'état de guerre, la spéculation, l'accaparement, l'exercice même du droit de réquisition. Ces motifs sont les seuls d'ordre économique sur lesquels s'appuient les interprètes préoccupés davantage du côté juridique des réquisitions ; ils sont d'inégale valeur. Examinons-les successivement.

La Guerre d'abord... On observe que dans beaucoup de localités, le cours commercial est incertain ou inexistant. Impossible dès lors, dit-on, de le prendre pour signe de la valeur. Même dans le cas où il existe des mercuriales, se trouve-t-on en présence d'un tarif sûr, non établi pour les besoins de la cause, et devant s'imposer nécessairement ? M. Le Fur, à ce sujet s'exprime ainsi : « Sans être aussi sévère pour ces mercuriales que
« le Tribunal de la Seine qui constate « que d'ailleurs les
« cours cotés à la Bourse de Commerce sont bien plus le
« résultat des ventes fictives inspirées par la spéculation

(1) Lafon et Bonnecase. Le Critérium de la valeur en matière de réquisitions militaires, page 13.

(2) V. Tribunal civil, Lannion, 7 septembre 1915, cité par MM. Lafon et Bonnecase : « Attendu... que si la loi a conféré au Ministre de la Guerre le droit de réquisition c'est en partie dans le but de le soustraire à la pratique onéreuse pour le Trésor des marchés amiables ou sur soumission qui subissent naturellement la loi de la fluctuation des cours à laquelle sont sujettes les denrées alimentaires surtout dans des circonstances exceptionnelles de nature comme l'état de guerre à favoriser de regrettables spéculations.

« et non suivies de livraison que des ventes effectives de
 « marchandises », il est certain que les mercuriales sont
 « simplement la constatation des cours pratiqués dans
 « une région. Cette constatation présente en général une
 « valeur sérieuse en temps de paix où avec le libre jeu de
 « la concurrence et les facilités de transport, il est diffi-
 « cile qu'il y ait une grande différence de prix d'une
 « région à une autre pour les denrées de même nature et
 « qualité. Mais en est-il de même en temps de guerre?
 « Non évidemment. Ces causes de perturbation sont
 « multiples ; la libre concurrence est en partie suppri-
 « mée, au moins par la disparition d'une grande partie
 « des producteurs normaux ; les transports sont telle-
 « ment difficiles qu'une denrée en abondance en un
 « point du territoire ne peut être transportée que lente-
 « ment là où elle manque ; autant de circonstances qui
 « sont de nature à fausser complètement les prix. »

Assurément dans certaines hypothèses, le cours commercial n'offre pas un caractère suffisamment probant : par exemple, si le volume d'affaires est nul ou minime, il n'y aura pas à prendre en considération la mercuriale et les Tribunaux devront départager l'Etat et les prestataires. Mais faut-il aller aussi loin que la Cour de Cassation qui décide, en somme, que la guerre enlève aux mercuriales leur valeur au point de n'en faire, en cas de contestation, qu'un élément d'appréciation pour le juge ? Les doutes les plus sérieux s'élèvent contre cette interprétation. Si rigoureuse qu'elle soit, elle pourrait être exacte si la guerre provoquait la hausse seulement dans certains compartiments des valeurs. Mais à la vérité, le milieu économique tout entier est influencé par les divers facteurs de la hausse des prix.

Les prestataires subissent la hausse générale de la vie avec les difficultés de toute nature procédant de la rareté de la main-d'œuvre, de l'insuffisance des transports, des mauvaises récoltes, des dévastations commises par l'ennemi. Ces circonstances normales de la guerre provoquent un trouble économique qu'il serait injuste de faire supporter entièrement au prestataire sans le laisser bénéficier du prix qu'elles ont influencé d'autre part.

Spéculation, accaparement...? On entend dire souvent que toutes les lois de l'offre et de la demande sont annihilées par l'intervention des spéculateurs qui faussent les cours. On oublie que la prévision des mouvements de hausse et de baisse, base des opérations des spéculateurs, est un des éléments naturels de l'offre et de la demande. L'espoir de revendre avec bénéfice ce qu'on a acheté, ou de racheter moins cher ce qu'on a vendu, est un des motifs qui interviennent normalement dans la détermination de la quantité d'une marchandise offerte ou demandée à tel ou tel cours. Les opérations des spéculateurs, celles auxquelles donnent lieu les nouvelles vraies ou fausses répandues par eux peuvent être suivant les cas utiles ou nuisibles, honnêtes ou malhonnêtes ; elles constituent toujours un des éléments normaux de l'offre et de la demande et ne peuvent dès lors en contrecarrer les lois.

La Cour de Cassation professe donc à tort que la spéculation fausse les mercuriales. Elle dit la même chose de l'accaparement et sans beaucoup plus de raison. L'accaparement en effet n'est qu'une des formes de la spéculation illicite, elle est caractérisée par des manœuvres dont le but est de ne pas vendre ou de ne vendre qu'à un certain prix. Le vieil accaparement, l'accapare-

ment traditionnel, consiste à retirer une certaine catégorie de marchandises du marché afin de le faire monter artificiellement. L'accaparement moderne se constate plutôt dans les abus des marchés à terme. Mais ni l'un ni l'autre n'offrent un danger sérieux, du moins tant que le marché reste ouvert et libre. L'accaparement, la spéculation illicite constituent des abus purement localisés contre lesquels il faut sévir (1), mais, au point de vue économique, ils ne faussent pas les cours parce qu'ils ne sauraient dans notre Société actuelle acquérir une étendue suffisante. Bref, ce sont seulement des fantômes économiques contre lesquels, à l'époque des crises, il est de bon ton d'exciter l'opinion.

L'exercice même du droit de réquisition... exclut-il nécessairement l'application des mercuriales, comme le veut la Cour de Cassation ? Ici la question est délicate car du fait des réquisitions largement pratiquées, il se produit un phénomène de hausse générale. En réquisitionnant, l'Armée diminue les apports sur le marché et par la diminution des offres provoque la hausse. Il semble inadmissible en effet qu'on applique contre l'Intendance des cours que sa propre action a contribué à enfler.

Voici comment les choses se passent dans la pratique : Dès l'annonce de la réquisition des intermédiaires surgissent qui, par des suroffres, s'emparent au détriment

(1) A ce sujet, n'est-il pas déplorable que notre législation actuelle laisse aux spéculateurs et aux accapareurs le fruit de leurs rapines ? Il semblerait indiqué de les condamner à des amendes vraiment exemplaires et comme telles représentant à peu près exactement leurs profits illicites. Que peuvent bien leur faire quelques mois de prison, si au retour de la geôle que des interventions puissantes leur permettent d'esquiver d'ailleurs, ils jouissent en paix d'une malhonnête aisance ? On pourrait appliquer les règles nouvelles en matière de trahison. L'accapareur, surtout s'il opère en temps de guerre, n'est-il pas une façon de traître ? Ce n'est pas que nous demandions qu'on le guillotine : qu'on lui confisque simplement le montant de ses gains frauduleux.

ment de l'Intendance du bétail ou des fourrages destinés à la réquisition... D'où une hausse immédiate. La Réquisition vient à se réaliser : nouvelle cause de hausse, car les prestataires ne manquent pas de se réapprovisionner s'ils sont obligés de le faire. Les producteurs et les intermédiaires s'empressent alors de profiter de la situation. Ainsi producteurs, intermédiaires, consommateurs aussi (car leurs approvisionnements sont souvent exagérés de crainte de réquisitions nouvelles) concourent tous pour leur part à la hausse, laquelle s'aggrave encore spécialement pour les denrées sur lesquelles s'exerce ou pourrait s'exercer la réquisition. Les deux causes de hausse, achats de la population civile et réquisition réagissent aussi l'une sur l'autre en quelque sorte et la réquisition elle-même, par la seule crainte qu'elle inspire d'abord et plus tard par son exercice, aura contribué à fausser les cours qui seront ensuite opposés à l'autorité militaire.

« L'Etat doit-il donc subir seul le contre-coup de ces circonstances fâcheuses dont d'autres profiteront souvent? Non. Lorsqu'il lance des ordres d'achat ou de réquisitions gigantesques, il accomplit un devoir auquel il ne saurait se soustraire. Commerçants et consommateurs peuvent parfaitement n'être pas en faute eux non plus et c'est le cas dans les hypothèses qui viennent d'être prévues jusqu'ici, mais pour eux il s'agit d'une question d'intérêt privé qui, en temps de guerre, doit nécessairement passer après l'intérêt de la Défense nationale. » (Le Fur op. cit)

Notre opinion est en effet qu'en pareil cas, les prestataires ne pourront être autorisés à opposer à l'Etat les mercuriales entachées d'une exagération factice, du

moins s'il s'agit de réquisitions d'une ampleur considérable ou bien fréquemment répétées, car il va de soi que si les réquisitions pratiquées étaient de peu d'importance ou isolées, elles n'auraient sur la hausse des cours qu'une très faible influence. Celles-là laissent subsister la sincérité des mercuriales... Il n'existe dès lors aucun motif de ne pas s'en rapporter à leur cotation. Par contre, que payer au prestataire rationnellement, scientifiquement, s'il s'agit de réquisitions générales ? Comment, en ce cas, déterminer équitablement la taxe de ses produits ? Puis, autre question bien différente de la première, si au lieu d'être générale, la réquisition n'a été que partielle, et qu'épuisant partiellement les stocks, elle a concouru à la hausse au moyen de la raréfaction engendrée par les prélèvements de l'Etat, comment corriger l'élévation artificielle des cours ? Comment faire la part de ce qui revient à l'Etat dans cette hausse, de manière à ne pas lui faire supporter.

Graves difficultés qui ne sont peut-être point insolubles, si on les examine avec les vues exactes de l'Economiste !

Nonobstant que la réquisition n'établit certainement pas en droit des rapports de vendeur à acheteur entre l'Etat et le prestataire, la réquisition *générale* se présente en fait comme une sorte de monopole légal et momentané, que vient exercer l'Etat dans la limite et pour la durée de ses besoins. Elle s'applique, par hypothèse, à toute une branche de la production, le plus souvent pour une campagne agricole entière. Il n'y a pas lieu pour le producteur de prévoir le remplacement des denrées qui lui sont enlevées. S'agit-il en effet de céréales, l'Administration lui laisse la provision néces-

saire pour lui et pour sa famille, et s'il s'agit de la nourriture des animaux, de quoi alimenter ces derniers jusqu'à l'achèvement de l'année agricole. L'opération pouvant être assimilée à un monopole légal, le prix ne sera pas fixé à la fantaisie du monopoleur, de l'Etat, en l'espèce, qui devra laisser au producteur un certain bénéfice de culture, en plus du prix de revient qu'on est d'ailleurs dans l'impossibilité de chiffrer d'une manière rigoureuse. La meilleure solution sera, semble-t-il ici, d'adopter purement et simplement un système de moyennes par région, basé sur les plus récentes mercuriales, celles des 30 derniers jours qui ont précédé la réquisition générale. En effet ces cours n'auront pas été influencés par la réquisition ; mais il convient de majorer ou diminuer le prix original d'un coefficient proportionnel à l'élévation ou à la diminution du pouvoir de l'argent, si la réquisition générale dépasse l'année en cours.

Mais, supposons qu'il s'agisse de réquisitions partielles et répétées, concourant avec un régime de liberté : la situation est bien difficile, car il faut envisager des transactions sur les denrées de même nature que celles qui sont réquisitionnées et ce, pendant et après la réquisition. Le remplacement notamment doit être prévu.

L'effet de la réquisition peut se mesurer au rapport du stock existant avec celui des prélèvements effectués par la Réquisition. Le prix sera équitablement réglé par région au prix moyen des mercuriales immédiatement postérieures à chaque réquisition, diminué successivement de la hausse produite par chaque réquisition.

La solution ci-dessus offre l'avantage de s'appuyer sur un élément certain, la mercuriale, auquel vient se

juxtaposer un élément logique et rationnel, celui de la hausse provoquée par la réquisition. Il ne peut paraître rigoureux de faire supporter à l'Etat les conséquences de la hausse générale due à la Guerre ; en effet, qu'on veuille bien remarquer qu'il serait injuste d'en infliger le fardeau au prestataire obligé au remplacement. Par contre, du moment qu'on a réussi à calculer exactement l'importance de la hausse procédant directement de la Réquisition, il n'est que juste d'en exonérer l'Etat.

— 2 —

La Cour de Cassation ne se borne pas dans l'arrêt du 6 novembre 1917 à poser en principe que l'on devra faire abstraction, pour la détermination du prix, du gain qu'aurait procuré au prestataire la hausse des prix faussés par les circonstances inhérentes à la guerre, à la spéculation, à l'accaparement, à l'exercice du droit de réquisition. Elle contredit notre thèse d'une manière bien plus formelle encore en décidant que l'indemnité doit être calculée en tenant compte uniquement de la perte que la dépossession de sa chose impose au prestataire.

Cette conception de l'indemnisation de la perte, laquelle n'est pas très claire en elle-même, semble bien contradictoire et inconciliable avec l'application de la mercuriale qui la plupart du temps constitue le prestataire en bénéfice. Elle implique en tous cas la notion d'un sacrifice à la charge du prestataire.

La notion de sacrifice dont nous n'avons pas su trouver le principe dans les travaux préparatoires de la loi

du 3 juillet 1877 paraît réellement artificielle si on se place au point de vue purement économique. Parce qu'elle conduit à régler le prestataire au-dessous du cours commercial elle encourt le reproche de méconnaître l'équité, de violer la loi de l'intérêt personnel, le principe fondamental des échanges qui exige que le prestataire obtienne plus que son prix de revient sous peine de s'arrêter dans l'œuvre de la production. Les conséquences sont celles que nous signalions précédemment (pages 13 et 14).

Il est vrai que la Cour n'exclut pas le prix courant des éléments passibles d'évaluation. Ce qu'elle défend c'est que le Juge y cherche la base nécessaire et unique de l'indemnisation, mais cette concession à l'avantage des prestataires est insignifiante puisque d'après la Cour, la mercuriale doit être dépouillée, nous l'avons vu, de tout ce qui s'y est incorporé de hausse du fait de l'état de guerre : or, si l'on doit défalquer la plus value occasionnée par l'état de guerre au moment de la réquisition, s'il y a lieu de faire abstraction des effets de cette hausse, c'est qu'on reconnaît à l'Intendance le privilège d'indemniser le prestataire en évaluant la prestation à ce qu'elle représentait avant les hostilités.

Puis, sur quels principes d'ordre supérieur baser ce privilège exorbitant accordé à l'État de sous-payer ? Comme cette prétention a quelque chose d'énorme et d'implicable !

L'État se soustrait également à l'indemnisation du prestataire sur la base de la valeur d'échange sous le prétexte que les réquisitions militaires dépendant de la volonté seule de l'État agissant pour cause d'utilité publique n'ont le caractère ni d'un achat commercial ni

d'un marché de fournitures ni d'aucun contrat de droit commun.

Mais, sans discuter les raisons tirées du droit pur et de la tradition qui peuvent militer en faveur de cette opinion et qui nous paraissent d'ailleurs péremptoires en droit, et, tout en discernant pour notre part une analogie extrême entre la réquisition générale et un monopole légal d'achat et entre la réquisition et le contrat de vente, il n'en semble pas moins vrai que la valeur d'une prestation ne peut s'apprécier ainsi que nous l'avons démontré que de sa valeur dans l'échange envisagé d'une manière abstraite. L'indemnisation intégrale du prestataire doit donc être calculée d'après cette base et ne saurait se concevoir autrement.

Une critique bien plus grave paraît devoir être formulée contre la théorie de la Cour de Cassation au point de vue économique. Elle épouse le vieux préjugé économique de bons et de mauvais prix. Elle admet que le prix peut être fixé par l'Autorité, en tous cas, autrement que par l'action des forces économiques agissant en sens inverse et dont la loi de l'offre et de la demande est l'une des expressions les plus importantes. Elle ne tient aucun compte de la théorie économique, celle de l'offre et de la demande notamment. Or les théories économiques sont scientifiques, puisqu'elles permettent seules de comprendre comment se détermine le niveau moyen autour duquel oscillent les prix d'où dépendent soit la rémunération obtenue par chaque individu pour le concours qu'il apporte à la production par son travail ou ses capitaux, soit la quantité de choses nécessaires à la vie qu'il peut obtenir grâce à cette rémunération. Elles montrent aussi l'impossibilité de modifier ce niveau

moyen par une action directe, car nulle autorité ne peut faire qu'un équilibre même momentané s'établisse sur un marché où le prix soit d'un produit, soit d'un service ne serait pas celui pour lequel la quantité offerte égalera la quantité demandée ; seules enfin, elles permettent de comprendre et de prévoir les effets des causes naturelles ou artificielles qui, en modifiant les conditions de l'offre et de la demande entraînent des modifications dans les prix. Elles établissent d'une manière définitive et péremptoire qu'il n'appartient pas à une volonté humaine de fixer les prix sans tenir compte de l'action du milieu qui seule est décisive.

Il sera facile de voir dans nos développements concernant la réquisition du blé avant la guerre, la mise en pratique de théories anti-économiques, similaires à celle dont s'est inspirée la Cour de Cassation avec les résultats funestes auxquels elle a conduit.

— 3 —

La thèse que nous défendons n'est pas tout à fait celle du Cours commercial puisqu'elle admet des corrections aux mercuriales notamment de la hausse produite par l'effet propre des réquisitions. Mais même en ces hypothèses elle consacre l'application dans le règlement de l'indemnité d'un prix se rapprochant le plus possible du cours commercial et elle s'inspire avant tout de l'équité et de cette considération majeure que la fixation des prix ne doit pas décourager le producteur et paralyser la production.

Nous avons déjà longuement développé les conséquences démoralisantes de la Réquisition pratiquée

au-dessous du cours (pages 7 et suivantes) nous nous bornons à y renvoyer.

Le législateur a prescrit que le prestataire serait intégralement dédommagé. Il ne l'est pas si après la réquisition il se trouve plus pauvre qu'il ne l'était auparavant : ce qui arrive si on ne l'indemnise pas suivant le cours commercial dont bénéficie son voisin qui livre sur le marché. Il ne l'est pas davantage, si obligé de se remplacer de la prestation requise, il est amené à déboursier plus qu'il n'a reçu en représentation de sa valeur.

Mais doit-on faire intervenir dans le débat la notion de remplacement ? L'affirmative semble évidente car le prestataire peut avoir à envisager l'acquisition sur le marché de l'objet similaire à celui qui lui a été réquisitionné et par conséquent l'indemnité doit le mettre à même de pourvoir au remplacement de celui-ci. On réduira ainsi au minimum l'incommodité, le désagrément, le préjudice résultant pour lui de la Réquisition.

Pourtant cela a été contesté. — D'après MM. Lafon et Bonnecase, l'argument consistant à présenter les propriétaires de denrées réquisitionnées comme obligés dans la suite de remplacer ces denrées pour pourvoir à leur consommation personnelle est sans valeur ; les réquisitions ne portent en fait que sur une partie de la récolte, partie destinée normalement à être vendue ; les denrées nécessaires à l'entretien du propriétaire et de sa famille ne sont pas touchées. Ainsi donc, suivant ces auteurs, la thèse de remplacement manquerait complètement de base en ce qui concerne le propriétaire de denrées réquisitionnées. — MM. Lafon et Bonnecase citent comme preuve la réquisition des vins de 1914 et surtout de 1915. On n'a réclamé aux détenteurs de vins

qu'une partie de leurs marchandises. En 1915 (et les années suivantes), l'Administration de la guerre a fait connaître d'avance aux viticulteurs qu'elle se réservait de réquisitionner le quart seulement de la récolte et qu'elle les constituait en quelque sorte dépositaires pour son compte. On ne saurait donc prétendre que le propriétaire soit jamais astreint à se remplacer.

Il est facile de répondre qu'aux termes de l'article 38 du décret du 2 août 1877 l'Autorité qui réquisitionne est seulement obligée d'excepter de la réquisition :

1^o Les vivres destinés à l'alimentation d'une famille et ne dépassant pas sa consommation pendant 3 jours.

2^o Les grains ou autres denrées alimentaires qui se trouvent dans un établissement agricole, industriel ou autre et ne dépassant pas la consommation de 8 jours.

3^o Les fourrages qui se trouvent chez un cultivateur et ne dépassant pas la consommation de ses bestiaux pendant 15 jours.

Qui soutiendrait qu'en pareille hypothèse (laquelle s'est maintes fois réalisée dans la pratique) le propriétaire ne soit acculé au remplacement ?

Même pour les commerçants, MM. Lafon et Bonnacase contestent l'application de la thèse du taux de remplacement. « Admettre cette thèse, disent-ils, c'est soutenir
« en premier lieu que l'État est obligé par la loi sur les
« réquisitions de garantir avant tout aux commerçants
« le maintien de l'intégralité de leurs stocks. L'absurdité
« de cette opinion ressort notamment de ce qu'elle
« conduirait l'État à payer les marchandises réquisition-
« nées à un taux plus élevé que le cours commercial
« de la réquisition. La réquisition opérée sur tous les

« commerçants détenteurs d'une denrée, a pour résultat
« forcé de provoquer une hausse immédiate. Avec la
« thèse du taux de remplacement, l'État serait obligé de
« tenir compte de la hausse en question et de donner
« aux prestataires une indemnité leur permettant d'y
« faire face. Mais alors les intermédiaires peu scrupu-
« leux pourraient ne pas effectuer le remplacement et
« conserveraient en toute sécurité la prime de réappro-
« visionnement. Et ces mêmes intermédiaires auraient
« pu opérer par avance, dans la prévision de la réqui-
« sition, un accaparement de leurs stocks, de manière,
« le jour de la réquisition venu, à toucher une inde-
« mnité scandaleusement majorée ».

Cette argumentation n'est pas péremptoire. Le prix de la prestation est établi au jour de la Réquisition. C'est ce jour-là même que le remplacement est envisagé, non plusieurs mois ou plusieurs semaines après. D'ailleurs le remplacement, à supposer qu'il soit effectué par le prestataire postérieurement, s'exécutera au cours qui pourra être supérieur ou inférieur à celui pratiqué à la date de la réquisition et, loin d'essuyer une perte, il effectuera peut-être un bénéfice. Les mêmes auteurs ne semblent pas mieux fondés à poser en axiôme que le commerçant se trouve dégagé envers sa clientèle par le fait de la réquisition, de toute obligation, s'agirait-il de marchés définitivement conclus. Pour eux, la réquisition fait office de force majeure... Il n'en est réellement ainsi que suivant les circonstances. C'est une question d'espèces (1).

(1) La chose est douteuse notamment quand il s'agit de dettes *in genere* : En vertu de l'adage *genera non perunt*, le prestataire semble bien n'être pas libéré par le fait de la réquisition.

CHAPITRE III

La solution donnée au problème du pain pendant la Guerre illustre curieusement le conflit entre la saine doctrine et le préjugé économique dont la Cour de Cassation s'est fait l'écho. On a voulu agir artificiellement sur les prix du pain. On est parti de la liberté pour aller à la taxe et à la diversité des taxes. On a abouti à la réquisition générale. L'intervention autoritaire de divers gouvernements à tendances socialistes a donné lieu à beaucoup de réclamations et au formidable danger de la disette alimentaire.

Cette intervention doit être jugée d'autant plus sévèrement que 140 ans auparavant la réglementation des céréales avait laissé le souvenir de grands mécomptes en même temps que d'une tyrannie insupportable. La Révolution a pratiqué les prix maxima pour toutes sortes de denrées ; elle a poursuivi et sanctionné de mort la spéculation et l'accaparement. L'État, en 1793 comme en 1914, a pratiqué une politique annonaire ; il faisait à l'étranger des achats qu'il payait bien au-delà des prix maxima et les reventes dans les limites de ces prix lui causaient des pertes énormes. Ce fut une période de découragement profond pour l'Agriculture et pour l'Industrie.

De cette législation abrogée, discréditée et tombée dans l'oubli, il ne subsistait à la date de la déclaration de guerre qu'un texte, celui de la loi du 19 juillet 1791, lequel est toujours en vigueur et autorise les Maires à taxer le pain et la viande à l'exclusion de tous autres

produits. Les Maires n'ont guère usé de leur péro-gative de taxer la viande, vu les difficultés que présente en pratique cette taxation. Ils ont davantage usé du maximum municipal en ce qui concerne le pain. Mais au total, les villes semblèrent pour la plupart, jusqu'en 1914, se désintéresser d'une survivance des préjugés d'autrefois.

En 1915, au début de l'année, lorsque des menaces de hausse sur les blés commencèrent à se faire sentir avec l'élévation des frets, la contrariété du change, l'embargo appliqué par l'Intendance sur divers départements producteurs de froment, et surtout l'abandon de terres par les cultivateurs mobilisés, le Gouvernement se fit autoriser officieusement à effectuer des achats. Il paya au prix de 32 francs le quintal le blé qui faisait environ ce cours à fin mars 1915. Puis la loi du 16 octobre 1915 vint l'autoriser à acheter du blé à l'étranger ou à réquisitionner en France. En ce dernier cas, aux termes du texte, l'indemnité allouée aux producteurs ne pouvait pas dépasser 30 francs le quintal pour le blé pesant 77 kgs à l'hectolitre et ne contenant pas plus de 2 % de corps étrangers. Il y avait lieu à une augmentation ou à une réduction de 1 % sur le même prix pour chaque unité en plus de 0 % de corps étrangers. Un décret promulgué le lendemain même de la loi vint rétablir les droits de douane de 7 francs par quintal qui avaient été suspendus le 31 juillet 1914.

Le Gouvernement s'assurait ainsi, par une sorte de prix maximum, de la permanence du prix du blé à 30 francs en France (car les achats à l'étranger ressortaient à un taux bien supérieur). Le prix de

la farine était également soumis à un maximum. Le Gouvernement se désintéressait des boulangers vis-à-vis desquels la loi de 1794 lui donnait une assurance suffisante.

Cette première infraction aux lois économiques allait entraîner d'immédiates répercussions. Les Préfets ne tardèrent pas à signaler que les cultivateurs, limités dans leurs profits, se mettaient à négliger les emblavures, qu'ils se reportaient sur des cultures plus avantageuses et qu'enfin ils nourrissaient leurs animaux de froment. Il est vrai que le résultat cherché du côté du blé était atteint. Le pain ne subissait que des variations insignifiantes, au prix toutefois de sacrifices singulièrement onéreux, car le blé d'Amérique revenait à plus de 60 francs le quintal.

La loi du 20 avril 1916 vint alors consacrer le principe de la taxation pour nombre de denrées agricoles que les Préfets ou le Ministre, suivant les cas, purent taxer après avis d'un Comité consultatif. Les détenteurs furent tenus à la déclaration de leurs stocks et des sanctions pénales furent instituées.

Le maximum du blé entraînait donc de nouvelles atteintes à la liberté sous forme de taxations nouvelles. L'expérience avait déjà démontré sous la Révolution que l'on ne s'arrête pas dans la voie de la taxe. Au contraire on court de maximum en maximum.

On vit alors se raréfier sur le marché et s'évader de nombreux produits. On commença de n'en plus trouver au prix de la taxe, tandis que sous-main, on en trafiquait à des prix exagérés.

L'avoine notamment, menacée de la taxation, devenait introuvable.

A la veille de la récolte 1916, une loi du 29 juillet fixa officiellement à 33 francs le prix maximum du blé en achats amiables et en réquisition pour la durée des hostilités et l'année qui suivrait la démobilisation générale. Sur intervention de M. Méline qui affirmait que le blé était la grosse, l'unique question, la taxe fut remontée à 36 francs le quintal par la loi du 30 janvier 1917. Une autre loi du 7 avril 1917 autorisait à fixer par simples décrets les prix limites non seulement du blé mais des autres céréales, aggravant ainsi le système. En même temps un décret du 8 avril 1917 prescrivant recensement et perquisitions organisait des sanctions contre les accapareurs, dont les céréales dissimulées seraient payées 3 francs au-dessous de la taxe. Le décret du 13 juillet 1917 élève à 50 francs le prix maximum du blé au quintal pour le blé pesant 77 kgs et conforme aux dispositions de la loi du 16 octobre 1915.

Arrêtons ici cette sèche nomenclature de textes. Pour la première fois le décret du 13 juillet 1917 contenait le principe d'une large rémunération à l'Agriculture, tenant compte de la hausse des matières premières qui lui sont nécessaires et qui élèvent dans une proportion considérable le prix de revient du cultivateur. Cette hausse suivait enfin, quoique encore de loin, les vicissitudes de la production. Ce qui n'était pas normal en revanche c'était que les produits agricoles fussent pour ainsi dire les seuls à être taxés. De la sorte, on méconnaît le rapport qui existe entre le prix de revient et le bénéfice légitime que tout travailleur doit retirer de son effort et l'on interdit le plus souvent au cultivateur de recevoir la rémunération de son travail

poursuivi dans des conditions inouïes de difficultés, au milieu d'une hausse constante et considérable de tous les produits et de toutes matières nécessaires à la culture.

On connaît l'arbre à ses fruits. Quelles ont donc été les emblavures ainsi que les rendements pendant la période de taxation qui vient d'être envisagée ?

SUPERFICIES en milliers d'hectares				PRODUCTIONS en milliers de quintaux			
1916	1915	1914	1913	1916	1915	1914	1913
1917	1916	1915	1914	1917	1916	1915	1914
4.224	5.030	5.489	6.060	39.231	55.767	60.630	76.930

et si l'on juxtapose les résultats obtenus pour les diverses céréales et autres produits, les résultats ne sont pas moins affligeants.

SUPERFICIE EN MILLIERS D'HECTARES						
	Seigle	Orge	Sarrazin	Mais	Pommes de terre	Avoine :
1914	1.058	720	452	456	1.488	3.591
1915	935	638	433	378	1.345	3.263
1916	870	622	401	357	1.305	3.147
1917	810	724	410	351	1.432	3.119

PRODUCTION EN MILLIERS DE QUINTAUX						
1914	11.147	9.758	5.324	5.723	119.927	46.206
1915	8.420	6.921	4.646	4.345	93.997	34.266
1916	8.472	8.332	2.739	4.225	87.811	40.224
1917	6.988	8.613	4.723	4.119	109.927	34.463

Que conclure ? Sinon que les mesures de taxation ont fait la plus complète des faillites. Car si les chiffres du début 1914-1915 peuvent être attribués aux suites directes de la guerre, évidemment il n'en aurait pas dû être ainsi pour la suite où une politique économique et

agricole empreinte de sagesse aurait entraîné certainement un relèvement dans les emblavures.

Le 30 novembre 1917, un décret rendu sur la proposition du Ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement vint prendre des mesures d'une importance capitale, commandées du reste par la gravité de la situation : ces innovations peuvent se résumer ainsi :

Rationnement des consommateurs et par suite proportionnalité de la consommation aux disponibilités ; à cet effet, une carte de pain était instituée.

Restriction des consommations de luxe utilisant les céréales.

Réquisition générale des céréales mises à la disposition des acheteurs pour le compte de l'Etat.

Institution ou réorganisation d'organes fonctionnaires : notamment du bureau permanent.

Fixation d'un prix maximum élevé pour toutes les céréales variant de 50 francs pour le froment à 42 francs pour l'avoine, le seigle, etc., avec des marges assez élevées pour ne pas préjudicier à la culture du blé.

Ces mesures audacieuses et réellement de salut public furent complétées par le décret du 21 mai 1918 qui obligea les cultivateurs à la déclaration des surfaces ensemencées, ainsi qu'à la tenue de carnets de battage et qui releva le chiffre des prix à 75 francs pour le blé avec des majorations correspondantes pour les autres céréales (55 francs en moyenne). Il est incontestable que l'amélioration des prix payés aux cultivateurs a produit de bons résultats. La récolte 1917-1918 a donné un rendement favorable en blé pour des surfaces cultivées plus considérables. Si malheureusement les autres céréales ont été déficitaires en général, notamment

l'avoine, il faut surtout en accuser des causes inhérentes à la température, la sécheresse particulièrement. Les emblavures d'automne 1918 ont été multipliées sous l'action de l'augmentation.

Depuis, le décret du 13 septembre 1918 a prévu pour la récolte 1919 des prix légèrement moindres : 73 francs pour le froment et on peut espérer pour l'année suivante, après la paix glorieuse, le retour aux saines traditions de la liberté économique.

Qu'on le remarque en effet : le régime d'autorité, vu sous l'aspect de la Réquisition générale, a eu, dans ces derniers mois, sa raison d'exister parce que les besoins l'emportant sur les ressources, il appartenait au Gouvernement de prendre en mains le ravitaillement et d'opérer discrétionnairement une dispensation générale ; mais si la nécessité peut autoriser momentanément une dérogation à des lois qui découlent de la nature des choses, ce régime de salut public n'était fondé sur aucune base économique et même rationnelle. De plus, on ne concevrait que comme une insupportable tyrannie, particulièrement odieuse à notre tempérament national, un système où les produits seraient d'avance tarifés par la loi, le commerce et les intermédiaires étant en fait réduits au rôle d'agents de l'Etat avec réquisitions et répartitions obligatoires. Nous sommes au pays de la liberté individuelle et de la propriété privée. Chacun a un droit exclusif sur la propriété de son travail, en sorte que le principe idéal de la répartition est « à chacun suivant ses œuvres ». Mais en réalité, le produit du travail n'est pas le revenu, c'est le moyen de l'acquérir. On consomme en effet ce qu'on se procure par voie d'échange et non pas ce qu'on a produit soi-même. C'est donc

l'échange qui opère une permutation d'où résulte la rémunération définitive des efforts individuels et dans l'ensemble des transactions sociales, seul l'échange opère un règlement équitable. Il procède harmonieusement à une répartition des produits. Tout ce qui touche à la liberté des échanges est donc funeste ; aussi bien le système adouci de la fixation des prix par l'autorité judiciaire comme le conçoit la Cour de Cassation, que celui plus oppressif de la taxe qui offre encore moins de garanties. Le système de la taxe accompagnant la réquisition ne se comprend qu'en cas de nécessités extrêmes.

• C'est une mesure désespérée.

En résumé, si on essaye d'apprécier dans son ensemble le système suivi pour le blé par les Gouvernements du temps de guerre, on s'aperçoit qu'il se sont inspirés de vues successives et contradictoires. Au début, l'idée fondamentale consiste à ne laisser aucun bénéfice au cultivateur. (C'est cette idée qui inspirera plus tard la Cour de Cassation). On lui règle son blé au cours d'avant-guerre ou du moins des premiers mois de la guerre, en considérant comme négligeable l'énorme hausse des produits américains. Le même produit se paie en France 30 francs au producteur français, 60 francs environ à l'américain. En 1916, on veut même à coups de décrets arrêter la hausse naturelle des denrées agricoles. De là la taxation mise à la portée du Ministre et des Préfets.

Mais les événements se précipitent ; le découragement est chez l'agriculteur, on revient donc à une plus saine appréciation des choses en remontant la taxe à 50 francs puis à 75 francs. Seulement, la réquisition générale et la répartition par voie d'autorité deviennent inéluctables.

L'important est qu'on ait fini par comprendre qu'il faut stimuler la production par l'appât de prix rémunérateurs. La taxation pratiquée à un taux assez élevé pour permettre une marge suffisante au profit (50 puis 75 francs) s'applique à la Réquisition qui est poursuivie à ces prix rémunérateurs. On est donc aux antipodes des opinions émises par la Cour de Cassation.

CHAPÎTRE IV

Rien ne peut mieux caractériser l'anarchie de la jurisprudence en matière de réquisitions que ce fait qu'elle a accueilli au sujet de la valeur représentative les bases les plus contradictoires, celles du cours commercial, du prix de revient, de la valeur intrinsèque, de la valeur normale et l'un des reproches les plus sérieux qu'on peut adresser à l'arrêt du 6 mars 1917 c'est qu'il n'a pas mis fin aux controverses, les théories ci-dessus continuant à reparaitre dans de nombreuses décisions. N'est-ce pas une preuve nouvelle que la doctrine de la Cour de Cassation manque de précision ? Qu'elle ne saurait être définitive ? L'arrêt du 6 mars est, suivant l'expression de M. le Conseiller Colin, un arrêt de déception ; et d'après M. Berthélémy, un « arrêt de confusion ». Il faut souhaiter un arrêt des Chambres réunies.

Sans prétendre examiner en droit les divers arrêts, il semble indispensable d'indiquer rapidement les bases économiques dont ils ont usé et d'autre part de souligner la faiblesse des théories successivement émises, en tous cas, le néant de l'argumentation dans les différents arrêts, au point de vue de l'Économie politique. Il y aura naturellement peu de chose à dire sous ce rapport de la thèse du cours commercial et de celle du prix de revient qui ont été déjà envisagées.

COURS COMMERCIAL

La thèse du cours commercial qui est, à peu de chose près (avec la thèse du remplacement, laquelle s'y ratta-

che étroitement) celle que nous avons accueillie et justifiée paraît dans divers arrêts. Mais combien faiblement motivée ! Certaines décisions énoncent le principe sans apporter aucun argument à l'appui. D'autres font allusion à la valeur d'échange sans la désigner nommément, sans commenter le principe économique et sans en viser les conséquences fécondes.

« Attendu... que la valeur doit être appréciée d'après le cours sur le lieu de la réquisition et au moment où elle est faite (Bordeaux 24 juillet 1916, D. 1916. 2. 156).

Attendu... que lorsqu'il s'agit de marchandises dont le prix courant est déterminé par des mercuriales, la valeur de la prestation est fixée en conséquence (Nîmes 24 novembre 1916).

Attendu... que l'indemnité s'entend d'une valeur qui soit pour le propriétaire l'équivalent de ce dont il est dépossédé. D'où il suit que cette équivalence doit pour être équitable se baser sur le cours normal au jour de la réquisition de produits similaires (Angers 11 juillet 1916).

Attendu... que la valeur représentative d'une chose est le prix auquel à l'époque et dans le lieu où elle se trouvait, la chose eût pu être vendue par lui (le prestataire) au cas où il en eût conservé la libre disposition (Limoges 29 novembre 1916).

Attendu que... l'indemnité doit être le prix que le prestataire aurait retiré de sa chose s'il en avait librement disposé (Poitiers 13 novembre 1916).

Le Jugement du Tribunal civil de Rennes du 26 avril 1915 est un peu plus précis.

Attendu... que pour apprécier la valeur représentative d'un objet c'est-à-dire la valeur existant dans le

patrimoine de la personne dépossédée par l'ordre de réquisition il faut se placer au jour de la réquisition ; que quand il s'agit particulièrement de marchandises, la valeur existant dans le patrimoine de la personne réquisitionnée, en l'espèce un commerçant, est représentée par le prix auquel ce commerçant aurait pu vendre sa marchandise s'il en avait conservé la libre disposition, que ce prix est basé sur le cours normal des produits similaires sans avoir à rechercher si le commerçant a réalisé un bénéfice ou subi une perte sur son propre prix d'achat. Attendu... que ce que la loi dans son esprit entend prohiber c'est non pas le paiement du bénéfice légitime réalisé par un commerçant ayant traité en dehors de toute idée de réquisition, mais la réalisation par lui d'un bénéfice anormal et illégitime en exigeant de l'Administration, sous prétexte de réquisition, un prix supérieur au cours normal de la marchandise réquisitionnée ; qu'alors en effet l'indemnité serait supérieure à la valeur réelle de la marchandise...

Voir encore c. Montpellier 7 juin 1916. D. 46. 2. 483.

On conçoit l'embarras des partisans du Cours Commercial du moment que, hypnotisés par l'argumentation purement juridique, ils négligent d'approfondir la valeur d'échange et l'intérêt économique et social des prix. Il leur est difficile d'accueillir des assimilations hasardées de certains contrats ou d'opérations juridiques avec la réquisition. L'expropriation pour cause d'utilité publique et le contrat d'assurance terrestre dont les analyses ont tenté certains interprètes (1) qui ont cru trouver là un argument péremptoire en faveur de Cours Commercial ne

(1) Pour l'expropriation pour cause d'utilité publique cf. Berthélémy, op. cit. page 490
Hitier op. cit. page 61.

peuvent être retenus dans cet ordre d'idées car, en vérité, la réquisition est dominée par son passé et par sa nature juridique qui la différencie nettement, ainsi que le constate la Cour de Cassation, de l'achat commercial ou marché de fourniture et de tout contrat de droit commun, aussi bien du contrat d'assurance que du contrat de vente. Ainsi leur argumentation s'en ressent.

C'est d'ailleurs à tort et par suite d'une erreur inexplicable que MM. Lafon et Bonnecase (1), commentant quelques-unes des décisions précitées, voient l'argument décisif et direct contre le Cours Commercial dans la distinction essentielle d'une part des marchés de gré à gré conclus par l'État et d'autre part des réquisitions militaires.

D'après ces auteurs, « le marché de gré à gré astreint l'État à prendre pour base le Cours Commercial. Par conséquent la réquisition n'aurait pas de raison d'être si elle était soumise à la loi de ce cours ». Il est exact qu'en 1919, les marchés de gré à gré suivent en général de près le Cours du Commerce, mais en 1916, date à laquelle ils écrivaient, et jusqu'à ces jours derniers, les tarifs ministériels dont les Commissions de ravitaillement ne pouvaient se départir, se tenaient fort en dessous des prix du Commerce, et il a fallu toutes les interventions politiques suscitées par les doléances des cultivateurs et l'intérêt économique pour amener le Gouvernement à s'inspirer des prix pratiqués par le Commerce, afin de fixer d'une manière à peu près identique les prix du ravitaillement et par suite (en fait), les offres en matière de réquisitions.

(1) Lafon et Bonnecase op. cit. page 29,

La faiblesse de l'argument inductif ressort d'autant mieux en l'espèce que l'annotateur du Jugement de Rennes (1) part précisément du marché de gré à gré pour démontrer que la réquisition, dans l'esprit du législateur, ne peut donner lieu qu'à une indemnité représentative du Cours Commercial de la marchandise. « La surélévation des cours, dit-il, l'État la subit nécessairement et il la subit volontairement pour les achats qu'il fait à l'amiable, pourquoi ne la subirait-il pas pour la réquisition par lesquelles il dépossède contre leur gré les propriétaires de ce qui leur appartient? ». Nous inclinons plutôt vers cette dernière opinion bien qu'elle contienne une part d'erreur, l'achat en matière de ravitaillement ne s'inspirant, ainsi qu'on vient de le dire, que de très loin des prix pratiqués par le Commerce.

THÉORIE DU PRIX DE REVIENT

Pour inapplicable qu'elle soit (puisque'il est impossible de déterminer le prix de revient de l'Agriculteur) la thèse du prix de revient n'en compte pas moins de nombreux suffrages dans la jurisprudence. Un jugement du Tribunal civil de Limoges (Palisson c. l'État D. 1916. 2.182) extrêmement bien motivé, exprime avec beaucoup de clarté tous les arguments sur quoi elle s'appuie.

« Attendu que des travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires, de ses termes et de l'ensemble de ses dispositions se dégage ce qu'on doit entendre par indemnité représentative de la valeur; attendu que le droit de réquisition appa-

(1) Sic Rixens et Marchand. Réquisitions militaires 1916, page 154.

rait comme étant une sorte d'expropriation dans l'intérêt de la Défense nationale et non comme un marché de fournitures : l'État n'achète pas ; il réquisitionne et sa réquisition n'admet ni refus ni résistance ; celui qui livre n'est pas un vendeur mais un prestataire ; ce qu'il reçoit en retour n'est pas un prix, mais une indemnité. Attendu que c'est remplir le vœu du législateur qui s'est préoccupé de sauvegarder dans la mesure du possible les intérêts du Trésor public, que de baser l'indemnité sur la valeur qu'avait la chose au moment où elle est entrée dans le patrimoine du prestataire, c'est-à-dire sur le prix de revient augmenté, le cas échéant, d'une juste quote-part des frais généraux ; attendu que prendre pour base de la représentation de la valeur notamment le cours commercial au jour de la réquisition ce serait exposer le Trésor public à payer des prix excessifs faussés par la *spéculation et le jeu même des réquisitions militaires*. Attendu sans doute que si le prestataire veut *se remplacer*, il peut être amené à payer un prix plus élevé et à réaliser par une revente un bénéfice moindre que celui sur lequel il comptait, mais que dans les conditions exceptionnelles où elle se produit la réquisition comporte pour le prestataire une *part de sacrifice*. Attendu qu'il n'est pas douteux que le législateur se soit préoccupé du bouleversement que *l'état de guerre et l'exercice du droit de réquisition* devaient fatalement amener dans les conditions, des marchés et c'est pourquoi reconnaissant l'impossibilité d'établir un tarif unique et *uniforme et de revenir en quelque sorte à la loi du maximum, il a cherché la solution dans la constitution de commissions*, etc.

Sic. Agen 31 juillet 1916 D. P. 1916 2.187 ; Pau, deux arrêts du 13 décembre 1916 D. P. 1916 2.188 ; Chambéry 26 décembre 1916. Gaz. pal. 9 février 1917 d^e.

Dans toutes ces décisions c'est le coût de production qu'on tient pour le fondement de la valeur. Or, il y là une erreur certaine. « On entend dire souvent, écrit M. Gide, et même de grands économistes ont enseigné que la valeur est déterminée par le coût de production. On pourrait dire aussi bien et même à plus juste titre que c'est le coût de production qui est déterminé par la valeur de l'objet qu'on veut produire. En effet la première règle de l'art de l'entrepreneur, avant d'entreprendre la production d'un article nouveau, c'est de se demander à quel prix il pourra le vendre et ensuite s'arranger de façon à ne pas dépenser pour le produire plus qu'il ne vaudra. A plus forte raison s'il s'agit d'un article déjà coté sur le marché (Gide p. 153).

— 2 —

L'Intendance a varié dans les systèmes qu'elle a soutenus au nom de l'État. Au début elle prétendait ne payer au prestataire que le prix de revient augmenté d'une juste quote-part de frais généraux. D'autres fois elle invoquait contre le prestataire des marchés passés avec d'autres prestataires en dépit de la maxime « *res inter ahos acta* » et l'avis de la Commission départementale d'évaluation. Cette argumentation a été plusieurs fois accueillie. Sic. Trib. Vienne 29 juillet 1916.

Depuis l'arrêt du 6 mars 1917, l'Intendance plaide indifféremment soit la thèse du prix de revient, notamment pour les réquisitions de matériel de voie étroite

et elle a obtenu ainsi des Tribunaux l'autorisation de payer au prix d'avant-guerre ! sous prétexte d'équité (1).

Nous le disions plus haut : c'est l'anarchie de la jurisprudence. En Justice de paix, le spectacle est des plus singulier. Laissés libres de former leur conviction par tels moyens que bon leur semble, et soustraits en fait au contrôle de la Cour de Cassation, les Juges de paix apprécient suivant leur tempérament et leurs décisions sont parfois empreintes de fantaisie. Les uns sont sensibles à la thèse du sacrifice que doit s'imposer le prestataire qui, tout comme le poilu des tranchées, doit souffrir et saigner ; on les émeut facilement par l'évocation des profiteurs de la guerre, du mauvais riche. Le droit supérieur de l'État, libre de confisquer la propriété privée pour venir en aide à la Collectivité, les impressionne. Ceux-là n'accorderont jamais au prestataire que son prix de revient.

D'autres sont animés d'un esprit tout apposé. Ils se considèrent comme les défenseurs du justiciable contre l'avidité de l'État et la cupidité des agents du fisc. Ils ne craignent pas de s'élever avec force contre les procédés de l'Intendance, aux applaudissements de l'auditoire. Ces magistrats concéderont les prix du commerce sans difficultés et le représentant de l'Intendance est assuré de perdre devant eux tous ses procès.

(1) Sic. Cour d'appel Poitiers, 18 février 1918 et Tribunal civil Seine, 13 juin 1918. Gaz. Trib. du 19-20 août 1918. Le premier de ces arrêts déclare ne pouvoir faire état des cours commerciaux lesquels sont faussés par une élévation anormale due à la guerre. A défaut de cours commerciaux, la valeur du matériel requis doit être calculée d'après son prix d'achat par le prestataire avant la guerre, prix augmenté d'une certaine somme pour frais généraux et mise en service et diminué d'un certain pourcentage pour usure. Le jugement du Trib. Seine part du prix suivant lequel le matériel requis est entré dans le patrimoine du prestataire et à défaut de renseignements, le règlement est fait sur les prix en vigueur à l'époque de l'ouverture des hostilités, auxquels on fait subir certaines réductions de prix d'après le degré d'usure et une majoration pour frais généraux et accessoires.

Faut-il s'étonner ? Non. Les uns comme les autres sont de bonne foi. Mais il n'est rien d'aussi fâcheux que de se confier à l'arbitrage de ceux qui n'ont peut-être pas tous la hauteur de vues nécessaires.

THÉORIE DE LA VALEUR INTRINSÈQUE

Certaines décisions judiciaires emploient les termes : valeur intrinsèque, valeur objective, valeur normale, dans un sens incertain et qui mérite d'être précisé. C'est ainsi qu'un jugement du Tribunal civil de Brest en date du 26 juillet 1916 D 16.2.182, rendu en matière de réquisition générale d'alcool, prétend rechercher à la date de la réquisition la valeur intrinsèque de l'alcool, laquelle augmentée d'une juste quote-part de frais généraux constitue le prix de la prestation requise. Le même jugement identifie pour certaines consommations courantes, dont les variations sont constatées par des mercuriales, la valeur normale au cours commercial bien que surélevé.

Un autre jugement du Tribunal civil de Vienne en date du 29 juillet 1916 déclare que la disposition de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 ne peut, de toute évidence, s'entendre que de la valeur vraie ou intrinsèque de l'objet réquisitionné, laquelle ne peut être déterminée qu'à l'aide de facteurs précis indépendants des fluctuations de bourse et d'agiotage et dégagées de tout esprit de lucre.

Enfin un jugement du Tribunal civil de Besançon, à la date du 7 avril 1916, parle de valeur objective « attendu que l'indemnité due au prestataire n'ayant pour but que l'exacte réparation, dans la mesure du

possible, du dommage que lui cause la satisfaction nécessaire des besoins du ravitaillement militaire, on doit pour l'estimation de ce préjudice ne tenir compte que de la valeur purement objective de la marchandise réquisitionnée indépendamment de toute interprétation spéculative et sans tenir compte du manque à gagner. »

Valeur intrinsèque, valeur normale, valeur objective, qu'est-ce à dire ? Ces termes, dans les jugements que nous venons de citer, semblent bien ne recouvrir que de simples impropriétés d'expressions. Leurs rédacteurs ont vraisemblablement songé au prix de revient et n'ont pas dû concevoir l'ambition d'accommoder à l'usage des réquisitions les théories les plus abstraites de l'économie politique.

Et en effet à les prendre à la lettre, ne semblent-ils pas contenir une référence au fondement de la valeur, aux systèmes de Ricardo ou de Karl Marx. « Je considère le travail, dit Ricardo, comme la source de toute valeur et sa quantité relative comme la mesure qui règle presque exclusivement la valeur relative des marchandises. » (Ch. 1 sect. 2). « La valeur d'une marchandise est déterminée par le quantum de travail dépensé pendant sa production. » (Karl Marx ch. 1) ? ou aux systèmes de l'utilité finale ? Poser la question, c'est la résoudre, semble-t-il ? Il n'est nullement admissible que les juges aient en vue la recherche de la cause de la valeur ou une explication savante du travail, et cela nous dispense d'en dire davantage sur la valeur intrinsèque et sur la valeur objective.

VALEUR NORMALE OU DE MOYENNE

Mais MM. Lafon et Bonnecase se sont appliqués à découvrir le critérium de la valeur dans les réquisitions militaires. Ils ont cru l'avoir trouvé dans la valeur normale ou la valeur moyenne des produits réquisitionnés (1).

* Mais existe-t-il une valeur normale ? Il a paru à beaucoup d'économistes qu'il n'y avait là qu'une simple illusion. La loi de l'offre et de la demande d'où dépend la valeur courante est la seule règle des échanges. Des conditions dans lesquelles elle fonctionne résultent la hausse et la baisse des produits. Il n'existerait donc pas d'étalon de la valeur. Cette opinion est repoussée par des auteurs considérables. « Le raisonnement, écrit M. Cauwès, (2) porte sur une équivoque. De ce qu'il n'existe pas de choses qui soient affranchies des effets de l'offre et de la demande, on ne saurait légitimement conclure qu'il n'existe pas d'autres règles de détermination. La proportion des valeurs peut varier constamment, mais malgré cela être assujettie à une règle ; c'est ainsi que les molécules des gaz se contractent ou se dilatent sous l'influence de la température suivant un coefficient déterminé. On peut donc concevoir une valeur normale, une mesure naturelle de la valeur, une proportionnalité entre la valeur de différentes choses quoiqu'il n'y ait point d'étalon de la valeur, c'est-à-dire une unité invariable qui soit à la valeur ce que le mètre est aux mesures de longueur. »

(1) Lafon et Bonnecase. Le critérium de la valeur en matière de réquisitions militaires, pages 38 et suivantes.

(2) Cauwès. Traité d'Economie politique, t. I, pages 302 et suivantes.

Ailleurs, M. Cauwès recherchant la distinction qui est susceptible d'exister entre la valeur courante et la valeur normale, écrit ces lignes : « A côté de la valeur courante, n'existe-t-il pas une mesure normale de la valeur ? Les mouvements de la valeur courante sont-ils déréglés ou bien comme les oscillations du pendule tendent-ils à se rapprocher d'un point d'équilibre ou de repos ? Il est fâcheux d'être obligé de reconnaître que sur une question aussi fondamentale, la doctrine est encore hésitante. Et cependant, admettre que l'offre et la demande sont la seule règle des échanges, ce serait avouer que la répartition qui en procède est un jeu de hasard et par conséquent compromettre la légitimité des propriétés individuelles. »

MM. Lafon et Bonnecase empruntent à l'économiste anglais Marshall (1) la définition de la valeur normale : « La valeur normale ou naturelle est la valeur que les forces économiques tendent à créer à la longue. C'est la valeur moyenne qu'amèneraient les forces économiques si les conditions générales de la vie demeuraient stationnaires pendant un temps assez long pour leur permettre de produire leur effet. »

Ainsi donc, suivant MM. Lafon et Bonnecase, en matière de réquisition, la valeur d'un produit ne pourra être déterminée que si on envisage une période suffisamment longue. Il faudra, pour fixer les limites de cette période, avoir soin de tenir compte avant tout des conditions économiques de la production. « Si notamment l'invention d'instruments agricoles ou d'autres éléments de culture est venue bouleverser les condi-

(1) Lafon et Bonnecase, *op. cit.* page 49.

tions de production d'un produit déterminé et influencer la valeur dans le sens de la baisse, *il faudra bien se garder, pour découvrir sa valeur moyenne, de remonter à l'époque antérieure à ce bouleversement (1).* »

Bref, c'est un système de moyennes dégagées de l'examen du plus grand nombre d'années possible qu'instituent MM. Lafon et Bonnecase. Si par exemple il s'agit de régler un prestataire à l'occasion d'une réquisition effectuée le 1^{er} janvier 1919, on examine les cours antérieurs à la guerre, ceux des dix dernières années par exemple, on en extrait la moyenne et c'est sur la base de cette moyenne que l'on prétend acquitter la valeur de la prestation requise.

MM. Lafon et Bonnecase, pour établir la légitimité de cette façon de procéder, font valoir que la cause déterminante de la valeur normale ou moyenne est le coût de production. Or, en matière de réquisition, le prestataire obtiendra au minimum le montant du coût de production si on lui attribue la valeur normale ou moyenne. En effet, le fait que la production est une œuvre continue, indéfiniment renouvelée, prouve bien qu'il n'en peut être qu'ainsi : « Si d'une façon constante dans un genre d'industrie déterminé le coût de production n'était pour le moins couvert par la valeur des produits, il est manifeste que le producteur découragé se porterait vers une autre industrie plus lucrative ou cesserait de produire (2). »

En outre, MM. Lafon et Bonnecase, en relevant ce fait que la valeur moyenne ou normale renferme un certain profit, l'adjugent sans difficulté au prestataire, bien que

(1) Lafon et Bonnecase, op. cit. page 49.

(2) Id.

ce profit soit, d'après eux, contraire en principe à l'esprit de la loi de 1877 parce que les barèmes administratifs contiennent eux-mêmes plus que la valeur normale ou moyenne rigoureusement calculée.

Nonobstant l'ingéniosité de la thèse, elle ne saurait être accueillie : c'est qu'en effet, on compare des choses qui ne sont pas comparables. On compare une année de guerre avec une période d'années de paix, et des conditions toutes différentes de production. Par conséquent, le prix qui pouvait être rémunérateur dans la période de paix peut actuellement constituer le producteur en perte et les indications fournies par les prix des années antérieures ne donnent pas d'éléments sérieux d'appréciation.

On ne veut pas voir que le prix moyen payé au prestataire ne correspond aucunement au prix de ses consommations quotidiennes, considérablement accrues celles-là de telle sorte que la proportion des uns aux autres n'existant pas, il en résulte, en vérité, une lourde perte pour lui.

C'est pourquoi la théorie de la valeur moyenne n'offre, par rapport à la production, qu'un avantage bien faible sur la théorie du prix de revient. Pas plus que cette dernière, elle n'est rémunératrice pour l'agriculteur auquel elle ne concède que le profit moyen du temps de paix, alors que ses frais de revient ont été considérablement majorés.

Peu de jugements ont accueilli, en France, la thèse de la valeur normale (1).

(1) C. Jugement Tribunal civil Mamers, 12 juillet 1915. Attendu... qu'il ressort des statistiques produites, que pour une période de 15 ans, on trouve que le prix moyen du quintal de blé en France pour le mois de janvier, époque de la réquisition, a varié de 18 fr. 95 en 1900, à 22 fr. 65 en 1907 et de 24 à 26 fr. en 1914 que sur la place du Mans,

CHAPITRE V

Il convient maintenant d'interroger les législateurs du passé et les lois étrangères.

Quelle a été la fortune des théories économiques de la valeur dans la législation du passé? Quel accueil les lois étrangères leur ont-elles fait? (1)

Voilà ce qu'il n'est pas sans intérêt de se demander non seulement pour discerner l'influence de l'Économie politique dans ces lois, mais encore pour y puiser d'utiles renseignements en vue de l'élaboration d'une théorie des prix en matière de réquisitions.

Ce dernier point de vue nous préoccupe seul, car c'est au côté économique des réquisitions que s'intéresse cette étude.

N'envisageant le passé qu'à partir de la période révolutionnaire nous avons constaté le néant des préoccupations économiques chez les premiers conventionnels. Jusqu'à la loi du 4 nivôse an III (24 décembre 1794) a subsisté le maximum et ce régime du maximum a engendré la guerre civile, les disettes.

Comment était conçu le maximum? Il était ainsi fixé : le prix commun de 1790 était pris comme base avec $\frac{2}{3}$ en sus pour les grains (art. 1^{er}). S'il y avait

le prix moyen du quintal de blé qui était de 23 fr. 90 en 1907 s'est tenu aux environs de 26 fr. en 1912-13-14; que ces prix moyens fixés sur les marchés comportent nécessairement un bénéfice pour les récoltants-vendeurs : que par suite le prix de revient du quintal de blé est donc inférieur à la moyenne et, par voie de conséquence, au tarif de 27 fr.

Voir aussi Pau, deux arrêts du 13 décembre 1916, D. P. 1916 2.188. Chambéry, 26 décembre 1916. Gaz. pal., 9 février 1917.

(1) Nous avons puisé la plus grande partie des éléments de ce chapitre dans la dissertation de l'éminent doyen de la Faculté de Droit de Paris, M. LARNAUDE cf. Loi du 15 février 1917.

plusieurs marchés, c'était le prix commun de tous ces marchés et $\frac{2}{3}$ en plus qui constituaient le maximum.

En somme le système s'analysait dans l'établissement d'un prix en prenant pour base une année normale antérieure de près de 4 ans à la période en cours... et comme ce prix se trouvait très inférieur à ceux qui se pratiquaient ou qui se seraient pratiqués lorsque le décret intervint, si on avait laissé fonctionner la liberté de la concurrence, on établit à titre de compensation une augmentation forfaitaire des deux tiers.

Cette législation est donc toute entière dans le système des moyennes et des forfaits. C'est une application anticipée de la théorie de la valeur normale ou moyenne déjà décrite (cf. p. 46).

Mais le système fit rapidement faillite et à quel critérium voyons-nous revenir le législateur instruit par une expérience réellement cuisante, après l'abolition du régime du maximum par la loi du 4 nivôse an III ? Au critérium du cours commercial.

L'article 4 porte en effet que les matières, denrées ou marchandises réquisitionnées seront payées au prix courant du chef-lieu de chaque district à l'époque où elles seront délivrées, ce qui sera constaté par les mercuriales ou registres tenus à cet effet. Il ne s'agit là d'ailleurs que des réquisitions faites jusqu'alors pour les subsistances des armées et pour les districts ou communes qu'on approvisionnait pour 2 mois.

Un autre article de la loi, l'article 7, renferme aussi des détails sur la détermination des prix pour les denrées ou marchandises sur lesquelles la Commission du Commerce et Approvisionnement a un droit de préemption ou de préférence.

Ces marchandises doivent être livrées dans le mois qui suivra la préemption et seront payées à l'époque de la délivrance suivant le prix commun lors de la préemption de la place où les achats auront été faits.

Deux observations peuvent être faites ici.

D'abord, la réaction est complète, c'est le système du prix courant ou commun, c'est le renvoi fait expressément aux mercuriales.

Ensuite, l'esprit nouveau, conciliant et pratique, se manifeste par la rapidité avec laquelle on assure le producteur de la prise en charge de sa récolte par l'État. Pas d'immobilisation dans le grenier du producteur ; pas d'incertitude sur la destination de la récolte !

Comme le Gouvernement de la guerre de 1914 aurait pu s'inspirer des leçons de l'expérience des Gouvernements du passé !

Législation pendant les Cent Jours

(lois des 28 juin, 3 juillet 1815)

On ne peut dire que la législation des Cent Jours soit venue toucher à ce système des mercuriales, puisque la seule modification qu'elle ait apportée consiste précisément pour les denrées dont le cours n'est pas fixé par les mercuriales, dans le règlement du prix d'après les tarifs arrêtés par le Préfet en Conseil de préfecture de concert avec les Commissaires ordonnateurs.

C'est la première apparition dans nos lois de commissions d'évaluation dont le rôle est important dans l'actuel fonctionnement des réquisitions.

*Réquisitions militaires pendant la guerre
de 1870-1871*

a) Les réquisitions de la Délégation de Tours et de Bordeaux ont été peu importantes. Ses décisions n'ont porté que sur les munitions de guerre d'origine étrangère dont la valeur est déterminée par l'Administration de la Guerre. (Décret du 22 novembre 1870) et sur les chevaux et harnais destinés aux batteries d'artillerie nouvelle (décret du 22 novembre 1870). Dans ce dernier cas, la fixation de la valeur étant confiée à un ou plusieurs jurys d'estimation, sans aucune indication restrictive quant à la manière d'évaluer, c'est le complet arbitraire.

b) Le système des moyennes, celui de la valeur moyenne, prévaut dans les quatre décrets pris par le Gouvernement de la Défense Nationale, mais un système raisonnable basé sur des moyennes prises dans les mercuriales, toutes voisines par leurs dates de l'époque où les réquisitions ont été affectuées.

C'est ainsi que les décrets du 29 septembre et 3 octobre 1870 prescrivent de payer les blés et farines en prenant pour base le prix moyen résultant des mercuriales de la première quinzaine de septembre.

C'est la même date et la même base qui sont indiquées pour l'évaluation du prix des huiles et pétroles épurés, dont le décret des 25-26 novembre 1870 autorise la réquisition.

Quant au décret des 10-11 décembre 1870 relatif à la réquisition de la houille et du coke, il ordonne de prendre pour base le prix moyen résultant du cours

du mois de septembre 1870 majoré de 20 % et augmenté des seuls frais de transport et de manutention, le tout déterminé suivant estimation par arbitre.

C'est donc dans ce dernier cas un système de moyennes (tout le mois de septembre) avec un forfait de majoration de 20 % et un supplément de frais de transport et de manutention. Trois éléments entrent donc dans la détermination de l'indemnité et les arbitres deviennent indispensables pour les évaluer et les combiner.

Conclusion : de l'ensemble de nos lois antérieures à celles de 1877 se dégage l'impression très nette que c'est aux mercuriales comme à une base solide qu'on rattache la détermination du prix des prestations requises. On concilie parfois le système du Cours commercial avec celui des moyennes, mais en ce cas, la combinaison adoptée est infiniment raisonnable puisque les mercuriales extraites sont envisagées à une date rapprochée de celle de la réquisition, et majorées d'une proportion qui correspond à la hausse des prix, ou au pouvoir d'achat de la monnaie.

C'est en partie le procédé qui a été suggéré plus haut (cf. p. 21) en vue de parvenir à fixer rationnellement le prix en matière de réquisition générale (1).

(1) Contrairement à l'opinion de M. Larnauze, nous n'insisterons pas sur des dispositions légales étrangères à la matière des réquisitions : loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics - code rural du 21 juin 1918 pour y rechercher des analogies. Disons seulement que la première de ces lois institue le recours aux mercuriales pour l'évaluation des matériaux pris à la propriété privée, abstraction faite de l'existence et des besoins de la route pour laquelle ils sont pris, et des constructions auxquelles on les destine. La loi de 1918 indemnise par un forfait les propriétaires d'animaux bovins abattus.

— 2 —

a) La législation italienne des réquisitions, contenue dans le décret-loi du 22 avril 1915, consacre la référence aux mercuriales et aux moyennes heureusement combinées, puisque le juste prix afférent à la fourniture des objets mobiliers doit être basé sur les dernières mercuriales du marché de la commune ou, à défaut, sur les moyennes des prix courants du lieu, dans les trente derniers jours ; ou bien sur le parère de la junta municipale.

Seulement, ce juste prix, ne peut, aux termes de l'article 1^{er} du décret-loi du 30 octobre 1915, jamais dépasser la moyenne des prix pratiqués dans les 30 derniers jours par les sociétés régulatrices des ventes de denrées et autres produits.

b) La législation allemande encourt toutes les critiques qui ont été adressées à la théorie de la valeur normale ou des moyennes, exposée plus haut.

En effet, l'article 19 de la loi d'Empire, du 13 juin 1873, réglant la question des fournitures régionales fixe ainsi l'indemnité :

Pour le bétail vivant, ce sont les prix courants de la localité en temps de paix.

Pour toutes autres fournitures régionales, on prend les prix moyens des dix dernières années, en laissant de côté l'année des plus hauts et celle des plus bas prix.

Pour les prestations de guerre des communes plus spécialement destinées à satisfaire sur le champ aux besoins momentanés de l'Armée, c'est encore un système de moyennes que nous rencontrons.

Pour les fourrages, c'est le prix marqué des dix der-

nières années en tenant compte, ni des années où les prix sont très élevés, ni des années où ils sont très bas.

Quelquefois, on prend pour base, les prix du temps de paix dans la localité (articles de chauffage, paille pour couchage).

c) Législation autrichienne (loi du 26 décembre 1912, sur les prestations en cas de guerre).

C'est aussi par des moyennes combinées avec des prix forfaitaires, que procède la loi autrichienne du 26 décembre 1912, sur les prestations en cas de guerre.

Elle énonce ce principe que les prestations de guerre donnent droit à une indemnité. Elle prend soin de fixer elle-même les bases de cette indemnité dans certains cas (art. 1802, rendement moyen, art. 22, cours moyen du marché, en octobre, novembre, décembre de l'année précédente, avec augmentation d'un tiers).

Ce qui est caractéristique, c'est que lorsqu'il s'agit de prestations consistant en bêtes de boucherie, articles de ravitaillement, bien qu'on prenne pour bases les cours moyens du marché pendant les mois d'octobre, novembre, décembre de l'année précédente, augmentés jusqu'à concurrence d'un tiers, l'article 22 prend soin de dire : toutes les fois que pendant la durée des prestations de guerre, il sera constaté une augmentation ou une diminution considérable des cours du marché, la fixation de l'indemnité aura lieu à nouveau sur cette base, sans qu'il y ait lieu à une augmentation.

Conclusion : La seule législation, vraiment intéressante en l'espèce, ne peut-être que la loi italienne puisqu'elle est la plus récente, la seule qui ait été élaborée au cours de la grande guerre ; ajoutons qu'elle émane d'un pays voisin, allié et de traditions juridiques et éco-

nomiques conformes aux nôtres. Or, étant donné que la loi italienne recourt, en définitive aux mercuriales les plus voisines de la date de la réquisition, pour fixer le prix des prestations, il n'est pas excessif de conclure qu'elle fournit un argument puissant à notre thèse, qui préconise, à quelques réserves près, la référence aux mercuriales.

Cet accord presque complet de la législation italienne, avec l'opinion que nous nous sommes faite et que nous avons défendue, du prix de la réquisition était à relever comme il est à retenir.

CHAPITRE VI

Nous voudrions trouver enfin dans les tendances de notre Ravitaillement national, une orientation certaine vers l'application des cours commerciaux, car elle constituerait un argument favorable à notre thèse.

Il est indéniable qu'une évolution favorable à l'agriculture se produit dans les prix pratiqués pour les achats à caisse ouverte : ce qui amène nécessairement le relèvement des offres administratives en cas de réquisition.

Cette évolution contre les prix ridiculement bas d'antan, si justifiée, si logique, répond à l'ardente campagne qui a été menée au Parlement et qui est d'ailleurs conforme au bien du pays, aux nécessités de la production. En effet, après avoir cherché à payer les différents produits agricoles un prix très inférieur à la mercuriale, on a fini par s'apercevoir que l'on faisait fausse route et que ce qui restait le plus à craindre, c'était la pénurie des produits nécessaires à la vie des armées et de la nation.

On s'est donc mis à pratiquer des prix meilleurs pour l'Agriculture quoique à une certaine distance encore des Cours Commerciaux.

Voici un exemple pris dans un département rapproché de Paris, la Haute-Marne :

Au 1^{er} janvier 1919

Prix payés par le Commerce :		Prix de l'Intendance :
Foin.....	30 fr. le quintal	22 fr.
Paille blé.....	20 d°	15
Avoine.....	65 d°	55
Pom. de terre.	48-50 d°	35-38
Bovins 1 ^{re} qual.	210 d°	215 prix extrême.

Ces prix de l'Intendance sont en augmentation sensible sur les précédents, puisque la note de G. Q. G., du 12 juin 1917, fixait pour foin récolte 1917, un prix de 11 fr. alors que le prix du commerce était 22 fr., soit une différence de moitié. Pour les pommes de terre, alors que l'arrêté ministériel du 12 février 1918 établissait des taxes, variant entre 16 et 27 fr., le prix du commerce dépassait 30 à 35 francs.

L'avoine est passée à 55 fr. depuis le décret du 21 mai 1918. Elle était à 42 fr. sous l'empire du décret du 30 novembre 1917 et le Commerce payait alors jusqu'à 60 francs.

Mais c'est surtout sur les bovins que doit se concentrer l'attention. D'abord parce que le problème de la viande est d'une gravité extrême vu l'insuffisance des disponibilités et par contre l'augmentation toujours croissante de la consommation de cette denrée la plus indispensable après le pain. D'autre part, le Ministre annonce comme devant probablement s'accomplir, et prochainement, la réquisition générale et il représente comme préparatoires de celle-ci, les dispositions des deux décrets ci-après analysés du 28 mai et du 19 octobre 1918.

Or, que dispose le décret du 28 mai 1918? Il stipule

que le prix maximum de la vente de la viande sur pied aux marchés publics aux bestiaux pourra être fixé par arrêté du Ministre du Ravitaillement (art. 1^{er}). Appliquée avec le concours des Commissions arbitrales constituées auprès des divers marchés et complétée par des arrêtés préfectoraux ou municipaux établissant des prix limites de la viande en gros et en détail, cette réforme a arrêté la hausse (1) par le moyen d'un prix maximum de 5 fr. 44, prix exactement équivalent au Cours commercial pratiqué en mai 1918 pour le bétail bovin de 2^e qualité. Depuis, il est vrai, les prix limites ont été ramenés à 4 fr. 80, 4 fr. 30 et 4 fr. prix un peu différents des prix réellement commerciaux.

Le décret du 19 octobre 1918 prévoit de son côté l'application par arrêté ministériel et pour chaque département de prix limites du bétail acheté à la production. Ces prix limites départementaux serviront de base aux arrêtés préfectoraux fixant les prix limites du bétail sur les marchés ainsi que le prix maximum de la viande au détail restant dans les attributions des Maires (conformément à la loi de 1791) ou, à leur défaut, des Préfets. Les prix cités plus haut, 190 et 210 fr., sont ceux intervenus sous l'empire du décret susénoncé. Ils sont assez différents. Il est significatif cependant que dans le rapport au Président de la République, le Ministre ait déclaré vouloir poursuivre l'unification du prix du bétail à la production pour le Commerce et le Ravitaillement.

Or, un décret tout récent du 24 décembre 1918, vient

(1) La hausse de la viande s'était jusqu'au 1^{er} janvier 1918 maintenue dans les limites que pouvait justifier la crise générale occasionnée par l'état de guerre. A la Villette, le cours maximum du bœuf 2^e qualité était passé de 1 fr. 76 à 2 fr. 62 en 1915, 2 fr. 92 en 1916, 3 fr. 64 en 1917, pour redescendre en fin 1917 à 3 fr. 02. Les cours atteignirent 3 fr. 76 en février, 4 fr. en mars, 4 fr. 88 en avril, 5 fr. 44 en mai.

de classer en trois catégories les bovins et pour la 1^{re} catégorie, quand les Commissions en prennent, ce qui à vrai dire est exceptionnel, elles sont autorisées à majorer le prix de la 2^e catégorie de 40 fr., soit 215 fr., ce qui est dépasser de quelques francs le Cours commercial.

On peut donc conclure qu'il y a tendance générale à rapprocher les prix du ravitaillement du Cours commercial.

Ajoutons que, en cas de réquisition, l'offre faite aux prestataires se fait maintenant sur la base des prix d'achats à caisse ouverte, sauf parfois quelques légères réfections. C'est ainsi que pour le foin, une simple réfaction de 2 fr. sur le prix de 22 fr. est infligée au prestataire qui a laissé poursuivre à son égard la réquisition. Certaines circulaires (1) prennent même soin d'ajouter que les prix de réquisition ne devront pas dépasser le prix d'achat à caisse ouverte.

— 2 —

Il n'est pas jusqu'à la suppression annoncée officiellement (4 janvier 1919) de la taxe pour bon nombre de denrées, lait, œufs, riz, tapioca, pâtes alimentaires, qui ne soit de bon augure en ce qui concerne l'application à la réquisition des cours commerciaux. En effet, ainsi que le Ministre l'écrit dans son rapport, il ne s'agit que d'une étape vers le retour au régime de l'avant-guerre ; les mesures seront complétées dès que les circonstances le permettront, elles marquent le point de départ de la liberté du ravitaillement qui doit aboutir

(1) C. circulaire du 6 février 1918 33/2384 relative aux fromages.

graduellement au rétablissement de la libre concurrence.

L'abolition des prix de taxe qui eussent, le cas échéant, constitué des prix de réquisition (et d'ailleurs la réquisition civile de la loi du 3 août 1917, était formellement prévue pour les denrées ci-dessus), dénote un esprit nouveau incompatible avec les tracasseries d'antan, ce notamment avec la pratique des prix dérisoires. En effet, annoncer le retour au régime d'avant-guerre en matière de réquisition, c'est implicitement *promettre l'application des mercuriales qui seules sont appliquées dans les réquisitions du temps de paix.*

— 3 —

Il n'est pas moins intéressant des constater que dans certaines réquisitions, celles d'hôtels ou de maisons par exemple, c'est en fait le cours commercial que l'Intendance est venue à appliquer et ce, même au temps où l'Intendance plaidait avec le plus d'énergie le système du prix de revient, même après l'arrêt du 6 mars 1917.

L'art. 33 du décret du 2 août 1877 sur les réquisitions militaires, édicte un tarif fixant le taux de l'indemnité due en cas de logement et de cantonnement des troupes. Mais l'application de ce tarif donnait lieu à des difficultés nombreuses et à des anomalies, lesquelles se manifestaient, de plus en plus, à mesure que les hostilités se prolongeant, la période d'occupation des cantonnements devenait plus longue.

Tantôt l'indemnité fixée conformément aux tarifs arrivait à dépasser de beaucoup la valeur locative de

l'immeuble et il en résultait un préjudice pour l'État. Tantôt elle ne correspondait nullement au préjudice subi par le propriétaire. C'est ce qui se produit par exemple dans le cas où un immeuble momentanément inoccupé, usine, château, villa, maison à louer, etc., est réquisitionné pour servir au logement ou au cantonnement d'un nombre d'hommes en disproportion flagrante avec le nombre de locaux.

La circulaire Thierry, du 29 février 1916, toujours en vigueur, cherche la solution de ces difficultés dans l'interprétation rationnelle du texte de la loi. Considérant que lorsque la double condition de la communauté de vie avec l'habitant et de la courte durée de l'occupation (une quinzaine de jours au maximum) n'est pas réalisée, les raisons même pour lesquelles le tarif de l'article 33 a été établi se trouvent faire défaut, elle dispose que les chefs de corps ou de détachement doivent, dès le début de l'occupation, réquisitionner les immeubles ou portions d'immeubles nécessaires à leurs troupes. En cours d'occupation le service d'Intendance s'efforce de passer des baux avec l'habitant. Le prix de location est alors basé sur la *valeur locative* des immeubles ou portions d'immeubles réquisitionnés.

Si un accord ne peut intervenir au sujet de l'indemnité d'occupation, il y a lieu de recourir à la procédure habituelle, tracée par la loi sur les réquisitions, pour fixer la valeur de la prestation. Le prestataire doit être indemnisé non plus d'après un tarif préétabli, mais dans les conditions ordinaires prévues à l'art. 25 de la loi, c'est-à-dire après réclamation d'un prix par le prestataire, puis examen et avis de la Commission départementale, et, enfin offre du Sous-Intendant militaire.

Seulement, en cas de contestation, c'est toujours la valeur locative que prend en considération le Tribunal saisi. Or, qu'est la valeur locative ? Il ne faut pas entendre par là l'inscription de l'immeuble pour revenu donné mentionné sur les matrices cadastrales ou les registres annexes, mais bien le prix de location en usage dans la localité de propriétaires à locataires civils. Ce n'est pas autre chose qu'un cours : à défaut de mercuriale constatant les valeurs locatives (ce qu'on pourrait fort bien concevoir), la valeur locative est le *prix courant* de l'intérêt fourni par les immeubles dans une localité déterminée.

— 4 —

Un autre argument en faveur de l'application des cours commerciaux découle, à notre avis, des évaluations usitées en matière de dommages causés aux forêts.

Cette évaluation est particulièrement délicate, car la propriété forestière constitue une propriété d'une nature toute spéciale.

La propriété forestière, en effet, présente ce caractère fondamental et exceptionnel qui la différencie des autres productions agricoles, qu'elle ne peut jamais fournir un revenu annuel. Tandis qu'en agriculture, la règle générale est de tirer chaque année un produit du sol, une parcelle boisée quelle qu'elle soit, n'est exploitable qu'un certain nombre d'années après l'époque à laquelle son peuplement a été créé ou régénéré. En outre, à la différence des récoltes des autres cultures, la valeur des bois augmente progres-

sivement d'année en année jusqu'au moment de l'exploitation normale. On est ainsi conduit à envisager le sol forestier comme un capital fonctionnant à intérêts composés ; et de cette conception découlent des règles d'estimation qui sont toutes spéciales aux forêts. D'autre part, l'exploitation forestière fournit des produits de valeur et de nature très différentes (bois d'œuvre, bois d'industrie, bois de chauffage, charbonnette) avec la particularité que les marchandises de chaque catégorie peuvent recevoir, indépendamment de leur emploi normal, la même utilisation que les marchandises inférieures.

Or, cette particularité a une grande importance, notamment en ce qui concerne les réquisitions, car le propriétaire peut subir un dommage considérable si des bois d'une catégorie supérieure sont réquisitionnés pour un usage inférieur, notamment si des bois d'œuvre sont réquisitionnés comme bois de chauffage.

Enfin la répercussion des dommages causés aux forêts est souvent ignorée et leur appréciation exige des connaissances techniques. L'exploitation en matière de réquisition des forêts, ou plus généralement, des bois sur pied, est confiée aux officiers du cadre des Eaux et Forêts et voici comment, en matière de réquisitions forestières, les Commissions spéciales, extra-légales, créées par arrêté ministériel, des bois sur pied (dont la Commission départementale d'estimation s'approprie le plus souvent l'avis), basent leurs évaluations que le Ministre (1) adopte à son tour le plus souvent :

(1) En cette matière de même que dans les cas que la loi de 1877 n'a pas prévus et où elle doit être élargie, c'est le Ministre qui fixe le prix des réquisitions. Le S. I. M. dans l'offre qu'il notifie au propriétaire n'est que son porte parole.

1° Reprise pour l'armée de bois exploités :

On les estime d'après leur valeur marchande. Les prix à appliquer sont les prix des bois en forêt. C'est-à-dire, les prix aux centres de vente ou de consommation, déduction faite des frais de transport.

2° Peuplements sur pied :

L'évaluation repose ici sur la valeur qu'avaient pour leur propriétaire les bois endommagés ou détruits, sauf à déduire le sauvetage.

Si les bois endommagés ou détruits sont suffisamment âgés pour être considérés comme commercialement exploitables, on les estime à leur valeur, dite d'avenir, c'est-à-dire en fonction de la valeur qu'ils auraient obtenue au moment où ils seraient devenus exploitables et en faisant les opérations d'escompte appropriées, la forêt étant assimilée à un capital qui fonctionne à intérêts composés.

Cette valeur d'avenir est donnée par une formule connue établie au moyen :

1° Du revenu à l'âge d'exploitation normale ;

2° De l'âge auquel le peuplement a été coupé ou détruit.

3° Du taux de placement des fonds engagés dans la forêt considérée.

3° Réquisition du sol :

Ici, les dégâts résultant du bouleversement du sol et de la destruction des taillis ou de l'ensemencement des coupes de futaies s'estiment en évaluant la somme à dépenser pour rétablir l'ancien état du sol.

L'Autorité Militaire a bien aperçu l'inconséquence de ces diverses solutions comparées au principe du remboursement exclusif de la perte. Elle proteste en

particulier contre la valeur d'avenir. Mais en fait, elle se range aux évaluations ci-dessus, si loin qu'elles conduisent de la thèse du prix de revient.

CHAPITRE VII

Il ne suffirait pas, pour contenter les producteurs et pour sauvegarder la production, de payer aux prestataires un prix de réquisition se rapprochant le plus possible du cours commercial, si l'on devait persévérer dans des pratiques néfastes qui aggravent le poids déjà très lourd de la réquisition.

Ces pratiques, il faut les passer en revue, en montrer les inconvénients redoutables. Certaines sont injustifiables et doivent être supprimées radicalement. D'autres ne peuvent être qu'amendées, adoucies, parce que celles-là étant de l'essence même de la réquisition, sont en principe inéluctables.

L'embargo. — La plus dangereuse, consiste dans l'immobilisation par l'Intendance des produits d'une Commune, d'une région même. Désireuse de s'assurer, d'une manière certaine, les ressources dont elle a besoin, l'Administration militaire organise une sorte d'embargo. Elle pense ainsi déjouer les tentatives ou les manœuvres des intermédiaires qui, plus diligents et procédant par suroffres, arrivent à s'emparer des marchandises. Elle y réussit quelquefois, mais dans des conditions fâcheuses au point de vue économique.

L'effet de l'embargo est en principe désastreux. Non seulement le prestataire est tenu de conserver dans son grenier ou dans son chai les produits visés par l'Intendance, mais il n'est même pas assuré qu'on les lui prendra. L'Intendance se réserve en effet de procéder à son gré à la prise en charge, sa prétention étant qu'elle

possède le droit de donner mainlevée de l'immobilisation sans devoir aucune indemnité au prestataire.

On conçoit sans peine le mécontentement du producteur et le préjudice qui peut lui être causé, surtout si, en définitive, on ne lui prend pas sa récolte.

Représentons-nous le viticulteur (1) contraint par l'embargo de conserver pour les besoins de l'Armée une partie de sa récolte. Il est obligé de loger celle-ci dans des fûts dont la valeur actuelle dépasse (pour les barriques du type courant) 100 francs dans certaines régions. Mais peut-être en manque-t-il ? et se voit-il contraint de les louer à grands frais, ayant compté vendre sa vendange au sortir du pressoir. On lui fait savoir qu'il est tenu de la conserver : il va donc procéder aux soutirages à l'ouillage. Ensuite, on l'avertit qu'on ne prendra pas son vin et qu'il peut en disposer.

La situation est identique pour le cultivateur de céréales. Sa récolte diminue dans son grenier du fait des intempéries, de la dessiccation, des rongeurs, etc. Or, par hypothèse, on va la lui laisser pour compte et sans indemnité après une immobilisation de longue durée peut-être.

A part les ennuis et la perte qui résultent d'une telle situation, il ne faut pas perdre de vue que le prix d'une récolte sert de fonds de roulement à la généralité des producteurs pour les besoins des ensemencements et des récoltes futures. Les priver de la possibilité d'en disposer à leur volonté, c'est les gêner, les irriter, leur causer un réel dommage.

(1) En 1916, un sixième de la récolte a été réservée aux besoins de l'armée et le vin ainsi réservé s'est trouvé immobilisé entre les mains du propriétaire jusqu'au moment de l'enlèvement. En 1917 et 1918, la réquisition s'est appliquée au tiers de la déclaration de récolte.

Et cela suffit à se rendre compte de l'importance qui existe à ce que le prix de la réquisition soit payé promptement. Nous reviendrons sur ce point.

Du reste, l'intérêt collectif est également en cause. L'embargo, surtout s'il porte sur des quantités considérables, engendre la raréfaction sur le marché et détermine des mouvements de hausse. Si mainlevée vient à être donnée, les produits affluent en masse sur le marché et déterminent la baisse. Mais cette baisse n'est point compensatrice de la hausse précédente à cause des déperditions qui sont la conséquence nécessaire d'une conservation plus ou moins longue, en tous cas forcée. Les variations de cours sont très préjudiciables aux producteurs, si elles profitent à la spéculation. Bref, le consommateur souffre pour sa part de l'immobilisation, tout comme le producteur.

Qu'une telle opération soit illégale, en même temps que vexatoire, c'est ce qui résulte d'une manière certaine de l'art. 3 de la loi. Les réquisitions, dit cet article, « sont toujours formulées par écrit et signées. Elles mentionnent l'espèce et la quantité des prestations imposées et autant que possible leur durée ».

Aussi les réclamations n'ont-elles pas manqué d'être très nombreuses et très vives et M. Paisant, député, s'en est fait l'écho par une proposition de loi qui tendait au vote d'un texte condamnant d'une manière formelle les immobilisations. Du rapport déposé par M. Léon Perrier, nous extrayons les passages suivants :

« Nous estimons, avec la Commission de l'Agriculture, « que point n'est besoin d'un texte de loi. La pratique « à laquelle il s'agit de couper court est absolument contraire à la législation en vigueur. Elle constitue un

« abus puisque, contrairement à l'article 3 de la loi de 1877, laquelle exige une réquisition mentionnant l'espèce et la quantité des prestations imposées, l'Intendance procède par mesure générale et sans préciser aucune quantité. Il suffit donc qu'on rappelle l'Administration Militaire au respect des règles et qu'on tienne la main à ce qu'elle les observe. En tous cas, les producteurs doivent être avertis que l'interdiction à eux signifiée est nulle et qu'il leur est loisible de passer outre ».

L'embargo doit donc être radicalement interdit à l'administration militaire comme dangereux au point de vue économique, comme illégal en droit. Les commodités qu'il procure à l'Intendance ne sauraient être mises en balance avec les graves inconvénients qui ont été exposés ci-dessus.

— 2 —

Mais voici une autre pratique de l'Intendance ; elle consiste dans le fait, par celle-ci, de se référer sans discernement aux déclarations d'ensemencements ou à des renseignements superficiels et de réquisitionner avec abus dans une commune donnée. L'Intendance, en un mot, s'en rapporte aux disponibilités théoriques de la culture et ne tient aucun compte des contingences (sécheresse ou gelées, destructions par les sangliers, par les rongeurs, etc.).

On comprend dès lors, que telle commune peut souffrir de la réquisition beaucoup plus que telle autre, la plus voisine peut-être, dont les disponibilités se trouveront plus abondantes, ayant moins souffert.

Le remède consiste ici dans une appréciation plus exacte de la situation des communes. Il ne suffit pas de s'en rapporter aux investigations des Présidents de Commissions de ravitaillement surchargés d'occupations et lassés par les multiples détails de leurs fonctions. Une liaison plus étroite des services de l'Agriculture avec ceux de l'Intendance s'impose ; il faudrait tirer un meilleur parti et plus complet des officiers d'Intendance existants trop nombreux peut-être (1) dans les Préfectures et insuffisamment disséminés sur le territoire.

Trop souvent aussi, on constate l'impéritie et le sans-gêne avec lequel les militaires procèdent aux réquisitions.

Ils réquisitionnent sans nécessité, ou bien d'une manière exagérée, ou encore, ils négligent de prendre les précautions les plus élémentaires afin de pallier les conséquences dommageables de la réquisition. Nous songeons notamment au défaut d'inventaire ou d'état de lieux qui préjudicient si souvent aux droits légitimes des prestataires. C'est ainsi qu'en matière de réquisition d'immeubles, l'Intendance doit procéder à un état des lieux. Dans les réquisitions de bois sur pied, le devoir de l'autorité requérante est également d'établir, contradictoirement avant toute exploitation, le quantum du matériel ligneux.

Cela trop souvent n'est pas fait et donne lieu à des contestations d'une solution délicate et difficile. Eh bien ! de pareils errements sont indéfendables et contraires au surplus à l'essence même de la réquisition,

(1) Les expériences d'étatisme auxquelles on s'est livré récemment nous ont valu une riche floraison de fonctionnaires ou plutôt d'officiers d'administration dans les préfectures : contrôleurs des moulins, contrôleurs des montures, contrôleurs des stocks de céréales, contrôleurs de la main-d'œuvre agricole, des sursis, du repliement des céréales, etc.

car, si l'on s'empare du bien du prestataire dans des conditions telles qu'il ne puisse être suffisamment indemnisé, que devient la règle tutélaire et fondamentale de l'article 21 ? L'indemnité que recevra le prestataire ne sera point représentative de la prestation consommée ou détruite (1).

A un point de vue légèrement différent, nous devons faire allusion, tout au moins, à l'une des prétentions les plus étranges de l'Intendance qui consiste en ce que la disparition d'objets mobiliers réquisitionnés par suite de soustraction frauduleuse ou non ne donne lieu à aucune action des prestataires vis-à-vis de l'État. Il a fallu qu'un arrêt du Tribunal des Conflits, en date du 6 mai 1918 (2) vienne rétablir partiellement l'équité. Le Tribunal des Conflits a jugé en effet, que cette disparition étant la conséquence de l'usage collectif et sans ménagement fait de l'immeuble par les troupes, constitue un dommage occasionné dans leur cantonnement dont l'Autorité judiciaire compétente, aux termes de l'art. 14 de la loi de 1877 peut connaître pour fixer la réparation due par le prestataire au propriétaire lésé. Cette décision a obligé l'Administration militaire à reconnaître la responsabilité de l'État pour tous les actes commis dans les locaux occupés par des militaires logés

(1) Remarquons ici que la validité de la réquisition des bois sur pied est contestée par de très bons esprits (c. les art. de M. Roulleau de la Roussière, Secrétaire général du Comité des Forêts dans l'*Expansion économique*). La loi de 1877 est muette sur la question des bois sur pied et d'ailleurs l'art. 5 de la loi de 1877 qui énumère les prestations exigibles par voie de réquisition, ne mentionne pas un seul objet immobilier. Or, l'art. 521 cc. déclare les bois sur pied « immeubles par nature ». A-t-on le droit de prendre une maison et de la réquisitionner pour la détruire et utiliser les matériaux pour la défense nationale ? Apparemment non. Dès lors, par assimilation, l'immeuble bois sur pied ne pourrait être réquisitionné pour être détruit et employer les matériaux pour la défense nationale. Le raisonnement ne nous semble pas convaincant. La liste de l'art. 5 n'est pas limitative. La loi de 1877 est insuffisante, voilà tout. Elle craque, il faudrait la compléter.

(2) Trib. conflits, 6 mai 1918 cf. Gaz. des Trib., 4 juillet 1918. Comp. Trib. conflits, 17 nov. 1917. Gaz. Trib. 1918, 2.149. Cons. d'Etat, 9 fév. 1917, D. 17.3.13.

ou cantonnés et non celle de leurs auteurs généralement inconnus ou insolvables.

Il n'en est pas moins vrai que l'État décline en général l'imputabilité des autres soustractions commises avant la délivrance régulière des objets réquisitionnés. C'est ainsi qu'il ne répondrait pas du vol de bois, détachés du sol forestier mis en exploitation par le service compétent, à la suite d'une réquisition, tant que ces bois n'ont pas fait l'objet d'une prise en charge.

Cette prétention, singulière jusqu'à l'absurdité et fort rigoureuse pour le prestataire, découle de l'opinion que se fait l'Intendance des effets de la Réquisition. D'après l'Intendance, la Réquisition n'opère pas transfert de propriété de l'objet réquisitionné au profit de l'État, et l'État au contraire, ne deviendrait propriétaire que par la délivrance (1).

L'opinion contraire s'appuie sur les termes de l'article 1136 relatif aux obligations de donner. Mais cet article a été écrit en matière contractuelle et notre opinion étant (conformément à la thèse de la Cour de Cassation) qu'aucune assimilation ne peut être admise de la Réquisition avec les contrats de droit commun, nous pensons du moins que le caractère autoritaire de celle-ci met le prestataire dans un état de sujétion et de dépendance tel qu'il est en fait dépouillé de la possession de sa chose et qu'il ne saurait par suite être responsable des pertes ou des vols dans les conditions ci-dessus.

Nous touchons ainsi à la question des risques par cas fortuit ou force majeure, que l'Administration mili-

(1) C. C. de Toulouse, 15 juillet 1916. Gaz. pal., 12 janvier 1917.

taire prétend laisser au compte du prestataire par une rigueur extrême et qui découle du même raisonnement. Or n'est-il pas évident que la liberté du prestataire après la réquisition est purement fictive et que, dépouillé en fait de la disposition de sa chose, les risques ne peuvent être pour lui ?

Il y a à signaler dans les rapports juridiques qui s'élèvent entre prestataires et Administration militaire, bien des pratiques défectueuses, bien des errements regrettables, qui sont le résultat d'un esprit mesquin, paperassier, procédurier, plutôt que de règles impératives, lesquelles ne résultent pas nécessairement de l'application de la loi du 3 juillet 1877. On perd trop souvent de vue les conséquences économiques, les répercussions, la haute portée de la loi sur les réquisitions.

Nous avons vu, par exemple, opposer aux prestataires les erreurs purement matérielles commises par des Maires, surchargés d'occupations, dans la rédaction des états A et A^{bis} prévus par l'art. 49 du décret et soutenir cette thèse injustifiable, que ces erreurs sont irréparables ; qu'en tous cas, le juge civil est incompétent pour en connaître et que le propriétaire n'a de recours utile qu'en dommages-intérêts contre le Maire, tenu pour son mandataire légal (1). Dans le même esprit, on décline la compétence du Tribunal Civil pour rectifier les mentions de quantités portées aux reçus de réquisition (2) ; on oppose des moyens dilatoires, des forclu-

(1) V. Jug. Trib. civ. Gray, 29 mai 1918. Gaz. Trib., 11 juin 1918 déboute l'Etat d'une demande en nullité d'un procès-verbal d'estimation de dégâts de cantonnement, qui avait été dressé par l'Agent-Voyer et non par le Maire en personne.

(2) Cf. jug. Trib. civ. St-Dié du 19 avril 1918 autorisant l'enquête en vue de la rectification d'un reçu de réquisition.

sions (1), sans se rendre suffisamment compte des circonstances hâtives dans lesquelles ont été rédigés états et reçus ou de l'éloignement du prestataire, souvent mobilisé aux Armées, qui l'a obligé en maintes hypothèses à formuler tardivement sa réclamation. Bref, le fondé de pouvoir de l'Intendance se révèle trop souvent comme l'agent d'affaires, tatillon et retors de l'Administration. Il est vrai qu'il est lié bien des fois par des instructions venant de Paris et émanant de chefs parfois incompetents, souvent imbus d'esprit routinier.

Un prestataire forme une demande d'indemnité ; son droit est reconnu et l'État est condamné en première instance. L'État interjette appel, un appel purement dilatoire et dont le but est de prendre par la famine l'infortuné prestataire. Ce dernier a le choix, ou bien d'attendre de longs mois, des années peut-être, l'issue de son procès ou d'accepter une transaction sur des bases défavorables déjà contredites par le Jugement de 1^{re} instance.

Ce ne sont pas des procédés d'État d'administration, mais des manœuvres condamnables et qui créent un mauvais renom à notre administration militaire. Ce ne sont pas non plus des économies réelles, car ces pratiques développent, chez le contribuable, une irritation qui se manifeste par la recrudescence des fraudes, des stratagèmes de toutes sortes pour éluder la fiscalité impitoyable et oppressive.

Et voici, pour conclure cette étude, quelques solutions administratives dont le principe est justifié mais qui gagneraient à être adoucies :

(1) Cf. loi du 20 juillet 1918, mod. l'art. 14, loi du 3 juillet 1877.

1^o Un prestataire a formé par l'intermédiaire du Maire une réclamation appuyée du reçu des prestations requises et de l'ordre de réquisition. Ensuite de quoi le Sous-Intendant, éclairé par l'avis de la Commission départementale d'évaluation, fait notifier des offres au prestataire. Ces offres étant par hypothèse inférieures au montant de la demande, le prestataire voudrait obtenir immédiatement, tout au moins, le paiement de la somme à concurrence de laquelle les parties se sont mises d'accord. Il n'est pas fondé à faire prononcer une condamnation contre l'État pour ce double motif de droit (1) que l'État ne saurait être condamné directement envers un de ses créanciers dont le droit se limite à solliciter l'ordonnancement de sa créance et d'autre part, que l'exécution provisoire est ici requise, en dehors des cas limitativement prévus, par l'article 135 c. pr. c. Mais, en équité, n'est-il pas désirable que l'État verse à l'amiable au prestataire la fraction de la créance ? (2) L'avantage du prestataire l'exige et aussi l'avantage social, puisque les fonds ainsi remis au producteur doivent, dans la majorité des cas, lui servir de roulement pour ses ensemencements et pour ses frais de récolte. Pourquoi ne pas réaliser, sous une forme ou sous une autre, des avances en compte, puisque profitant à l'Agri-

(1) Cf. c. app. Rennes, 11 décembre 1917 et jug. Trib. c. Montmorillon du 20 mars 1918. Gaz. Trib. 15 septembre 1918. La première de ces décisions constate qu'on ne peut exécuter contre l'Etat par voie parée. Le seul moyen légal d'exécution contre l'Etat, c'est de demander au Ministre compétent, l'admission de la créance au budget (avis du Conseil d'Etat du 12 août 1807 et 26 mai 1813. Déc. 31 mai 1862, art. 62, 63, 90). Le Trib. de Montmorillon déclare que l'offre faite en la matière des réquisitions à un prestataire n'est pas une promesse reconnue. Il ne peut y avoir promesse reconnue que quand l'offre est acceptée. Jusqu'à l'acceptation, elle ne constitue qu'une simple sollicitation. Sic. Trib. civ., Seine, 26 juillet 1916. D. 16, 2, 157.

(2) Diverses propositions de la loi sont pendantes à la Chambre. M. de Gailhard-Bancel propose jusqu'à 2.000 fr. Chambre 2^e, législature 1916, annexe au procès-verbal de la séance du 27 juillet, n° 2427.

culteur, elles profitent aussi à la Culture, c'est-à-dire au Pays.

2° Les intérêts ne sont dûs au prestataire, comme à tout créancier, qu'à compter des événements qui, aux termes de l'article 1153 c.c., déterminent le cours des intérêts. L'appel en conciliation devant le Juge de Paix ne fait pas même courir les intérêts. Pourtant, en l'espèce, les retards dans le paiement de la créance sont imputables à la longue procédure que suit l'État, au formalisme dont il s'enveloppe, au personnel incompetent ou passager dont il s'entoure. En conséquence, il semble qu'il serait légitime de faire supporter à l'État le paiement des intérêts, depuis le jour de la Réquisition, puisque l'intérêt est la contrevaletur de la jouissance que l'État assume seul au détriment des prestataires. Il en est ainsi pour l'immeuble dont l'État paye l'intérêt sous la forme d'une indemnité de valeur locative, pourquoi n'en serait-il pas de même de toute autre prestation ?

3° L'Administration militaire ayant réquisitionné des produits est fréquemment amenée à en laisser le stock aux mains du prestataire durant un temps plus ou moins long. On a bien des fois réclamé contre ces immobilisations prolongées ; on ne saurait cependant contester qu'elles sont licites, admissibles, à la condition toutefois de n'être pas prolongées hors de toute mesure et de donner lieu au profit du prestataire à un droit de garde raisonnable et non dérisoire comme la prime d'ouillage pour les vins. S'il est conservé une juste mesure dans la consignation chez le prestataire, s'il est rémunéré largement de son dépôt, le prestataire ne songera pas à se plaindre.

En résumé, l'Intendance, dont d'ailleurs la fonction-

nement pendant la guerre a été très satisfaisant au point de vue du ravitaillement proprement dit, a le devoir de pratiquer envers les Agriculteurs des prix rémunérateurs se rapprochant d'aussi près que possible des cours commerciaux ; elle doit tenir compte aux prestataires des accessoires de leur créance, intérêts, frais de conservation et de garde calculés largement ; elle doit réduire au minimum les formalités et les retards inhérents à la liquidation et au paiement ; payer vite est souvent plus important que payer beaucoup ; elle doit surtout s'abstenir de créer des difficultés aux agriculteurs et ne jamais perdre de vue que leur intérêt est lié à celui de la collectivité et que ce qui nuit au prestataire porte préjudice à l'État.

VU :

Le Président de la Thèse,
SOUCHON.

VU :

Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
Henri POINCARÉ.

TABLE DES MATIÈRES

		PAGES
CHAPITRE I.	— Ampleur des réquisitions pratiquées de 1914 à 1919. — La conception juridique des réquisitions. — Intérêt et nécessité de considérer les réquisitions au point de vue économique	1 à 12
CHAPITRE II.	— Du prix qui est à payer aux prestataires en représentation de la valeur. Il faut lui tenir compte de la valeur d'échange et serrer de près le cours commercial. — Critique de la théorie de la Cour de Cassation. — La notion de remplacement.	13 à 29
CHAPITRE III.	— Le problème du blé. Son développement au cours de la guerre d'abord anti-économique. Le retour à des prix favorables au prestataire, inspiré par les nécessités de la production	30 à 38
CHAPITRE IV.	— Les diverses notions de la valeur en jurisprudence : Cours commercial, valeur intrinsèque. Prix de revient, valeur normale ou moyenne.....	39 à 52
CHAPITRE V.	— La thèse du cours commercial et la législation d'avant-guerre. — La législation comparée	53 à 60
CHAPITRE VI.	— La thèse du cours commercial et l'évolution dans la réglementation administrative	61 à 69
CHAPITRE VII.	— Pratiques de l'Intendance accessoires au règlement du prix.....	70 à 82

